

**Études économiques
de l'OCDE**

Australie

OCDE 

Volume 2004/18 – Février 2005

**ÉTUDES
ÉCONOMIQUES
DE L'OCDE
2004**

Australie



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux, que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Cette étude est publiée sous la responsabilité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, qui est chargé de l'examen de la situation économique des pays membres.

Also available in English

© OCDE 2004

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions OCDE rights@oecd.org ou par fax (33 1) 45 24 13 91. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées directement au Centre français d'exploitation du droit de copie, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France (contact@cfcopies.com).

Table des matières

Résumé	8
Évaluation et recommandations	11
1. Performance économique et principaux problèmes	25
La performance économique a été remarquable pendant les treize années de reprise	25
La dissipation des effets de la sécheresse devrait rééquilibrer la croissance	29
La difficulté de maintenir une forte croissance économique face au vieillissement de la population	33
La difficulté d'assurer un approvisionnement durable en eau	51
Notes	53
Bibliographie (chapitre et annexe)	55
<i>Annexe 1.A1. Tendances récentes, perspectives, risques et fragilités</i>	57
2. Politique budgétaire : problèmes à court terme et défis à long terme	69
Politique budgétaire	69
Les progrès de la réforme fiscale	84
Vieillesse et dépenses publiques	90
Notes	95
Bibliographie	99
<i>Annexe 2.A1. Principales caractéristiques et état d'avancement de la réforme fiscale</i>	101
3. Concurrence sur les marchés de produits et performance économique	107
Contexte de la politique de la concurrence et des autres réformes	107
Performance macroéconomique et indicateurs de la concurrence	109
Le droit de la concurrence et son application	126
La Politique nationale de la concurrence	131
Politique commerciale	162
Évaluation générale et nouvelles actions possibles	164
Notes	170
Bibliographie (du chapitre et des annexes)	175
<i>Annexe 3.A1. Le cadre institutionnel de la politique de la concurrence</i>	180
<i>Annexe 3.A2. Branches d'activité concurrentielles : principaux problèmes</i>	184
<i>Annexe 3.A3. Orientation actuelle de la politique commerciale australienne</i>	190
<i>Annexe 3.A4. Évaluation de la politique commerciale</i>	192

4. Faire reculer le chômage et accroître les taux d'activité	201
Aperçu général	201
Réforme des relations du travail	204
Les problèmes qui subsistent dans le domaine des relations du travail	208
Réforme de l'assistance sur le marché du travail	213
Accroître les taux d'activité	217
Enseignement et formation	227
Notes	243
Bibliographie (du chapitre et des annexes)	250
<i>Annexe 4.A1.</i> Les recommandations du rapport McClure	254
<i>Annexe 4.A2.</i> Les réformes de la protection sociale : principales étapes	255
<i>Annexe 4.A3.</i> Principales caractéristiques du système d'aide au revenu en Australie	258
<i>Annexe 4.A4.</i> Mesures visant à remédier à un niveau insuffisant de qualification	259



Encadrés

2.1. La stratégie budgétaire à moyen terme de l'État australien	71
2.2. Le budget 2003-04 et ses résultats	76
2.3. Principales caractéristiques du budget 2004-05	77
2.4. Les conséquences de l'examen du marché des CGS pour la gestion des émissions et du portefeuille de titres d'emprunt	81
3.1. Facteurs n'ayant apparemment pas contribué à la forte poussée de la productivité multifactorielle des années 90	116
3.2. Les effets des réformes des marchés de produits sur l'emploi et le chômage	126
3.3. Recommandations concernant la concurrence sur les marchés de produits	168
3A2.1. La réglementation fédérale dans le domaine de la santé et son impact sur la concurrence	186
3A4.1. L'évolution de la politique commerciale australienne	193
4.1. Principales évolutions du système fédéral de relations du travail	205
4.2. Principales caractéristiques du Réseau pour l'emploi (<i>Job Network</i>)	214
4.3. Mesures récentes en faveur des familles	224
4.4. Le dispositif « Nouveaux apprentissages » : principaux aspects	233
4.5. La réforme dans l'enseignement supérieur : principaux aspects	238
4.6. Recommandations pour faire reculer le chômage et accroître l'activité	241

Tableaux

1.1. Demande et production	27
1.2. Perspectives à court terme	31
1.3. Taux de dépendance des personnes âgées et proportion des personnes très âgées dans la population âgée totale	36
1.4. Évolution de la population et de l'offre globale de travail dans les pays de l'OCDE	37
1.5. Impact de différents scénarios de croissance de la productivité sur le PIB	41
1.6. Dépenses liées à l'âge, prévisions 2000-2050	43
1.7. Principales sources de pression sur les coûts dans le secteur de la santé	47

1.A1.1. Évolution des taux directeurs	61
1.A1.2. Agrégats financiers	62
2.1. Baisses de l'impôt sur le revenu des personnes physiques	86
2.2. Taux marginal supérieur de l'impôt sur le revenu des salariés	87
3.1. Production, emploi et productivité	112
3.2. Croissance de la productivité multifactorielle par branche d'activité au cours de l'ensemble du cycle de la productivité	117
3.3. Ratio prix intérieurs/prix mondiaux, 1991-1993	123
3.4. Progrès accomplis par les différentes autorités dans la mise en œuvre des réformes concernant l'eau, mai	141
3.A4.1. L'ouverture à la concurrence internationale dans un certain nombre de pays de l'OCDE	195
4.1. Évolution de l'emploi, par tranche d'âge	203
4.2. Cadre salarial des travailleurs non agricoles	208
4.3. Impact net sur l'emploi de l'aide intensive et de la formation à la recherche d'un emploi	216

Graphiques

1.1. Principaux indicateurs : perspective internationale	26
1.2. Inflation observée et prévue	30
1.3. Niveaux de revenu et de productivité : comparaison internationale	34
1.4. Taux de dépendance des personnes âgées	35
1.5. Taux d'activité par tranche d'âge et par sexe dans les pays de l'OCDE	39
1.6. Répartition du financement des dépenses de santé	45
1.7. Importance des effets du vieillissement sur le coût des soins de santé	47
1.8. Décomposition de la croissance du revenu économique par habitant	49
1.A1.1. Rentabilité des entreprises	58
1.A1.2. Endettement des entreprises	58
1.A1.3. Indicateurs du commerce extérieur	60
1.A1.4. Endettement des ménages et service de la dette	63
2.1. Évolution des finances publiques	70
2.2. Le rôle de la politique budgétaire dans le lissage des fluctuations conjoncturelles	72
2.3. Comparaison internationale des soldes financiers et de l'endettement net	74
2.4. Estimations et résultats budgétaires	75
2.5. Endettement net et position créditrice nette des administrations publiques fédérales	79
3.1. Classement de l'Australie en termes de PIB par habitant	108
3.2. PIB réel depuis 1950	110
3.3. Performance en matière de croissance : une comparaison internationale	111
3.4. Productivité dans le secteur marchand	113
3.5. Croissance de la productivité du travail sur les cycles de productivité, 1964-65 à 2002-03	114
3.6. Progrès de la libéralisation des secteurs de services dans les pays de l'OCDE	118
3.7. Indicateurs de la réglementation sur les marchés de produits	120
3.8. Effet de la déréglementation sur l'écart de productivité multifactorielle par rapport aux meilleurs résultats	121
3.9. Niveau des prix relatifs et PIB par habitant	122
3.10. Indicateurs de l'ouverture des marchés	124
3.11. Soutien à l'agriculture : comparaison internationale	125

3.12. Libéralisation des marchés de produits et performance du marché du travail	127
3.13. Tarifs de l'électricité pour les consommateurs industriels et résidentiels	136
3.14. Tarifs aériens intérieurs en termes réels, hors taxes et redevances, indice mensuel	147
3.15. Redevances d'atterrissage et de décollage en termes réels pour un B747-400 en vol international, par aéroport	148
3.16. Redevances d'atterrissage et de décollage en termes réels pour un B737-800 en vol intérieur, par aéroport	148
3.17. Estimation des parts de marché des nouveaux entrants	151
3.18. Redevances de télécommunications	152
3.19. Diffusion du haut débit et redevances d'utilisation	153
3.20. Concentration dans la distribution de détail de produits alimentaires	155
3.21. Indicateurs sommaires de la réglementation du commerce de détail	156
3.A4.1. Exportations de produits finis et protection	196
3.A4.2. Contenu en importations des exportations	196
3.A4.3. Investissements directs à l'étranger	197
3.A4.4. Variation annuelle moyenne des échanges de services de l'Australie	198
3.A4.5. Évolution des accords commerciaux régionaux dans le monde	199
4.1. Taux standardisés de chômage : comparaison internationale	202
4.2. Répartition des accords de rémunération entre les différents régimes	207
4.3. Salaire minimum : comparaison internationale	209
4.4. Journées de travail perdues pour conflit du travail	211
4.5. Rigueur globale de la législation de protection de l'emploi	212
4.6. Taux d'activité dans les pays de l'OCDE	218
4.7. Taux de bénéficiaires de prestations d'invalidité : comparaison internationale	220
4.8. Évolution de certaines aides au revenu	221
4.9. Indicateurs pour l'éducation : comparaison	228
4.10. Compétences élémentaires et niveau d'instruction des jeunes	229
4.11. Taux apparents de rétention entre les années 7/8 et l'année 12, par sexe	230
4.12. Taux d'activité par niveau d'instruction	232
4.13. Compétences élémentaires et niveau d'instruction de la population adulte	236
4.14. Sources de financement de la formation professionnelle des adultes exerçant un emploi	237
4.A2.1. Situation des titulaires d'une pension d'invalidité au regard de l'emploi : comparaison internationale	256

STATISTIQUES DE BASE DE L'AUSTRALIE

LE PAYS

Superficie (milliers de km ²)	7 682.3	Population des villes principales au 30 juin 2002	
Superficie agricole en 1986-87,		(1 000) :	
pourcentage du total	61	Sydney	4 171
Population urbaine, 1991,		Melbourne	3 524
pourcentage du total	85	Brisbane	1 689
		Perth	1 414
		Adelaïde	1 114

LA POPULATION

Population, au 31 décembre 2003	20 009	Population active civile occupée, 2003	
(1 000)		(1 000) :	9 459
Densité au km ² , 2003	2.6	<i>dont</i> :	
Accroissement naturel, 2003 (1 000)	118	Agriculture	373
Solde net des migrations, 2003 (1 000)	132	Industrie ¹	2 003
		Autres activités	7 083

PARLEMENT ET GOUVERNEMENT

Composition du Parlement :

Partis	Sénat ²	Chambre des représentants
Démocrates australiens	4	..
Parti travailliste australien	28	60
Premier Parti de la Famille	1	3
Les Verts	4	..
Parti libéral australien	33	74
Parti national australien	5	12
Country Liberal Party	<u>1</u>	<u>1</u>
Total	76	150

Actuel gouvernement : coalition du parti libéral et du parti national

PRODUCTION

Produit intérieur brut, 2003	781 723	Formation brute de capital fixe, 2003	
(millions de dollars australiens)		en pourcentage du PIB	24.6

SECTEUR DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES, EN POURCENTAGE DU PIB, EN 2003

Dépenses courantes	36.7	Recettes courantes	35.4
Transferts courants	14.1	<i>dont</i> : Impôts directs	17.5

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Principales exportations en 2003,		Principales importations en 2003,	
pourcentage du total		pourcentage du total	
Denrées alimentaires, boissons		Denrées alimentaires, boissons	
et tabac	17.6	et tabac	4.7
Matières premières	19.0	Matières premières	1.8
Combustibles	19.7	Combustibles	7.7
Machines et matériels de transport	11.6	Machines et matériels de transport	45.6
Autres produits manufacturés	32.1	Autres produits manufacturés	40.2

LA MONNAIE

Unité monétaire : le dollar australien		Unité monétaire par dollar des États-Unis,	
		moyenne journalière :	
		Année 2003	1.542
		Octobre 2004	1.364

1. Y compris les industries extractives, électricité, gaz, eau et construction.

2. À partir du 1^{er} juillet 2005.

Résumé

Les performances sont bonnes depuis quelque temps et devraient le rester. L'économie australienne bénéficie actuellement des profondes réformes qui ont débuté dans les années 80 et se sont intensifiées dans les années 90. L'action macroéconomique a pu ainsi plus facilement s'inscrire dans un cadre à moyen terme axé sur la stabilité. Le résultat a été une longue période d'expansion économique de 13 ans, marquée d'une faible inflation, d'une forte résilience aux chocs externes et internes et d'une situation très saine dans le domaine des finances publiques. On peut s'attendre à court terme à la poursuite d'une croissance rapide et faiblement inflationniste.

Il faut s'attaquer dès maintenant aux problèmes à venir. Les principaux problèmes se profilent à moyen et long terme, mais des mesures s'imposent dès aujourd'hui pour les résoudre. Le vieillissement de la population accentuera la tendance à la hausse des dépenses publiques pour la santé et, à un moindre degré pour les retraites, les finances publiques se trouvant alors très sollicitées. Plus fondamentalement, bien que l'Australie ait progressé dans le classement des pays en ce qui concerne le revenu par habitant, elle a seulement retrouvé la place qu'elle occupait au début des années 70 et elle reste loin derrière les pays en tête pour les taux d'activité et la productivité de la main-d'œuvre. Il faudrait donc agir dans ces deux domaines. Une plus forte croissance de la production sera également utile face au gonflement des dépenses sociales, en évitant ou en rendant moins nécessaires un alourdissement de la fiscalité ou des compressions de dépenses dans d'autres secteurs.

Il faudrait accroître les taux d'activité. Comme dans de nombreux autres pays, les taux d'activité des femmes augmentent, mais ceux des hommes diminuent. On constate en outre un phénomène déconcertant de hausse tendancielle à long terme du nombre de travailleurs âgés titulaires d'une pension d'invalidité, même s'il est dû en partie à un effet de cohorte. Des mesures sont envisagées pour évaluer plus précisément la capacité de travail des nouveaux titulaires d'une pension d'invalidité. Une série de mesures de « valorisation du travail » ont été adoptées pour encourager les bénéficiaires de prestations sociales à exercer un emploi, car les taux marginaux effectifs d'imposition du travail sont comparativement élevés pour les revenus modestes. Il serait souhaitable de réduire encore ces taux marginaux effectifs et de prêter davantage attention aux conditions d'admissibilité des régimes de prestations sociales, aux dispositifs

d'activation et aux mécanismes d'obligation mutuelle. Les personnes qui sont faiblement qualifiées rencontrent des obstacles supplémentaires pour accéder à un emploi ou pour le conserver parce que le salaire minimum est relativement élevé et les vestiges du système de sentences, qui se caractérisait par son omniprésence et son juridisme excessif, découragent encore la flexibilité. De nouvelles réformes sont indispensables dans ces domaines.

Il ne suffira pas d'accroître les taux d'activité. On estime que si les taux d'emploi atteignaient en Australie les niveaux les plus élevés observés dans les pays de l'OCDE, le gain de PIB réel serait de 9 % dans une vingtaine d'années par rapport aux résultats qui seraient obtenus si la situation actuelle perdurait, ce à quoi il faut ajouter des effets extrêmement positifs sur les finances publiques. Néanmoins, cela ne suffira pas pour compenser entièrement la contraction relative de la population d'âge actif qui se produira ces prochaines décennies sous l'influence du vieillissement démographique. La croissance du revenu par habitant tomberait au-dessous des taux tendanciels à long terme et, a fortiori, au-dessous des taux observés récemment. Une plus forte croissance de la productivité du travail sera également nécessaire si l'on veut que le revenu par habitant augmente au rythme souhaité.

L'intensification de la concurrence est l'un des remèdes. L'Australie a remarquablement progressé si l'on considère sa situation de départ extrêmement médiocre, mais il reste encore beaucoup à faire, et notamment à éliminer les restrictions à la concurrence jugées contraires à l'intérêt général à l'issue du réexamen des réglementations. Il existe de telles restrictions dans les activités suivantes : commercialisation des produits agricoles, licences pour les boissons alcoolisées, régimes d'assurance obligatoire, pharmacies, services professionnels et certains métiers. Il faut remédier comme il est prévu aux incohérences réglementaires dues à la coexistence d'autorités de régulation au niveau des États et au niveau national dans les secteurs de l'électricité et du gaz. Les réformes qui concernent l'eau ont beaucoup progressé en zone urbaine, mais leur rythme est lent en zone rurale. Il faudrait effectivement mettre en œuvre les réformes relatives au secteur des transports terrestres nationaux qui sont prévues dans le cadre du dispositif *Auslink* et promouvoir la concurrence dans les transports maritimes. Il conviendrait de favoriser la concurrence dans les télécommunications fixes en facilitant l'accès de concurrents. Il faudrait obliger Telstra à céder son réseau câblé et sa participation dans une grande télévision payante. Enfin, il faudrait redoubler d'efforts pour ouvrir à la concurrence le marché des services postaux.

Développer le capital humain sera également bénéfique. Dans le secteur de l'éducation, les normes et les résultats se sont améliorés ces 25 dernières années, mais il subsiste de profondes disparités et un grand nombre de jeunes quittent prématurément l'école avec peu de qualifications. Il serait utile de modifier les programmes scolaires de façon à mieux répondre aux aspirations des élèves et aux besoins de leur futur employeur. De plus, si l'on intensifiait l'approche plus globale de la formation tout au long de la vie, les salariés seraient incités à rester plus longtemps en activité et les employeurs s'y montreraient plus favorables.

Cette étude est publiée sous la responsabilité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, qui est chargé de l'examen de la situation économique des pays membres.

•

La situation économique et les politiques de l'Australie ont été évaluées par le Comité le 17 novembre 2004. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 23 novembre 2004.

•

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Helmut Ziegelschmidt, Vassiliki Koutsogeorgopoulou, Simen Bjornerud, et Michael Wise, sous la direction de Nicholas Vanston.

•

L'étude précédente de l'Australie a été publiée en avril 2003.

Évaluation et recommandations

Les réformes remarquables de l'Australie ont encore aujourd'hui des effets bénéfiques

Durant la dernière décennie du XX^e siècle, l'Australie est devenue un modèle pour les autres pays de l'OCDE sur deux plans : premièrement, la ténacité et la minutie avec lesquelles de profondes réformes structurelles ont été proposées, débattues, adoptées, mises en œuvre et surveillées sur pratiquement tous les marchés, ce qui a créé une « culture de la concurrence » profondément enracinée; deuxièmement, la mise en place d'un cadre de politique budgétaire et de politique monétaire qui a mis l'accent sur la transparence et la responsabilité et qui a constamment privilégié les mesures macroéconomiques axées sur la stabilité, largement soustraites au débat politique. Au total, ces repères de politique structurelle et de politique macroéconomique ont doté l'économie australienne d'un degré enviable de résilience et de flexibilité. Il en est résulté une période prolongée de bons résultats économiques, qui a permis à l'Australie de ne pas connaître les crises de ses principaux partenaires commerciaux et de surmonter une sécheresse catastrophique. Dans l'immédiat, il faut encore s'attendre à une forte croissance de la productivité et de la production, à une faible inflation et à des excédents budgétaires se doublant de baisses d'impôts.

Mais il faut redynamiser le programme de réformes

Le rythme des réformes n'a pas été aussi rapide ces dernières années qu'il aurait pu l'être. Malgré tout, les autorités australiennes pourraient dès à présent mettre en œuvre un nouveau programme coordonné au niveau national pour dynamiser les réformes et relever les défis futurs, à savoir :

- faire en sorte que le revenu australien par habitant atteigne les niveaux les plus élevés dans la zone de l'OCDE;

- empêcher une nette aggravation de la charge fiscale par rapport à son niveau actuel dans un contexte de vieillissement démographique et de hausse du coût des services de santé.

Il est essentiel d'assurer une forte croissance de la productivité et d'élargir la participation économique et sociale

Pour relever ces défis, il faudra accélérer les gains de productivité et accroître les taux d'activité dans le long terme. Ces deux objectifs ambitieux ne sont aucunement irréalisables : les niveaux de productivité sont nettement inférieurs à ceux observés dans plusieurs autres pays de l'OCDE, et il en est de même pour les taux d'activité de certaines catégories de la population d'âge actif. Il faudrait donc :

- préserver des conditions macroéconomiques stables en recherchant une faible inflation et en visant au moins l'équilibre budgétaire sur l'ensemble du cycle économique. C'est important pour pouvoir bien gérer les risques qui entourent les perspectives économiques à court terme, notamment pour ce qui est du prix du pétrole, de l'instabilité du taux de change et de l'ajustement dans le secteur du logement ;
- favoriser une plus forte croissance de la productivité en intensifiant la concurrence dans l'économie. Pour ce faire, il faudrait achever de mettre en œuvre la Politique nationale de la concurrence, et adopter un programme plus large de réformes comme l'envisage l'étude de la Commission de la productivité sur l'avenir de cette politique ;
- étudier comment on pourrait assurer un investissement optimal dans les industries de réseau régulées qui opèrent dans plusieurs États ou Territoires ;
- faire en sorte que le marché du travail fonctionne plus efficacement, en favorisant la négociation des salaires et des conditions de travail au niveau de l'entreprise et au niveau individuel, en éliminant les contre incitations à l'embauche, surtout pour les travailleurs peu qualifiés, en valorisant le capital humain grâce à un meilleur système d'enseignement et de formation et en incitant davantage certains groupes à exercer un emploi, en particulier les travailleurs âgés ;

- œuvrer à une politique nationale de l'eau qui ait pour but d'éliminer les distorsions de prix entre les différentes catégories d'usagers.

L'objectif budgétaire à moyen terme est l'équilibre

Il est essentiel de s'en tenir à l'objectif budgétaire d'équilibre au cours du cycle, surtout parce qu'on veut améliorer le niveau de l'épargne nationale ces prochaines années, dans un contexte où le vieillissement accentuera les pressions à moyen terme et où il sera difficile de revenir sur des hausses discrétionnaires des dépenses. Dans l'immédiat, le budget de mai 2004 prévoit un excédent de trésorerie de 0.3 % du PIB en 2004-2005 et, à nouveau, de faibles excédents pour les années suivantes, après de nouvelles baisses d'impôts et un renforcement de l'aide aux familles.

Rechercher un faible excédent est une politique judicieuse

Bien que l'objectif affiché à moyen terme soit d'assurer l'équilibre budgétaire au cours du cycle, le gouvernement australien vise également un excédent « lorsque les perspectives de croissance sont bonnes », comme cela devrait être le cas ces prochaines années. *Rechercher un faible excédent lorsque l'économie fonctionne à son potentiel ou à un niveau proche est une politique judicieuse à l'heure actuelle, à condition qu'elle s'accompagne de nouvelles réformes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.*

L'endettement net du secteur public diminue, mais le marché des obligations publiques restera en place

Les mesures d'assainissement budgétaire et les cessions d'actifs ont fortement réduit l'endettement net de la Fédération depuis le milieu des années 90. Puisque cet endettement pourrait s'éteindre à moyen terme, on peut se demander s'il faut maintenir le marché des obligations publiques et comment il y a lieu de répartir le résultat net en hausse. Après un examen public en 2002, le gouvernement a décidé de maintenir le marché des obligations fédérales, parce qu'il contribue largement à une gestion efficace du risque de taux d'intérêt et parce que préserver la diversité des marchés financiers paraît souhaitable. Dans le cadre d'une stratégie visant à enrayer les pressions budgétaires dues au vieillissement de la population, le gouvernement envisage maintenant de mettre en place un « Fonds pour l'avenir », financé par les excédents budgétaires futurs pour faire face aux engagements non provisionnés des régimes de retraite des fonctionnaires, qu'on estime à 10½ pour cent du PIB en 2004-2005. Ce fonds serait géré par

des personnalités extérieures et ses placements seraient diversifiés. Des problèmes délicats de réglementation et d'administration se posent pour l'acquisition d'actifs, l'expérience des autres pays ne pouvant être utile qu'à un degré limité.

De louables progrès ont été accomplis dans la réforme du système fiscal, mais tout n'est pas réglé

Après l'introduction d'une taxe sur les biens et services moderne et à large assiette, à laquelle il faut ajouter diverses améliorations de la fiscalité des entreprises ces dernières années, notamment un régime fiscal moins complexe et plus compétitif sur le plan international, la réforme fiscale a beaucoup progressé, mais il reste encore à faire. L'écart très marqué entre le taux marginal supérieur de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et le taux de l'impôt sur les sociétés incite les personnes physiques à requalifier certains de leurs revenus en bénéfices de société. Par ailleurs, bien que le taux maximum de l'impôt sur le revenu des personnes physiques avoisine la moyenne sur le plan international, il commence à s'appliquer à un niveau de revenu relativement faible, ce qui peut créer une contre incitation au travail et décourager l'acquisition de nouvelles qualifications. Un autre problème essentiel est celui des taux marginaux effectifs d'imposition qui, malgré les réformes récentes, demeurent élevés pour un grand nombre de titulaires de bas revenus, ce qui freine l'activité, notamment dans le cas des seconds apporteurs de revenu et des travailleurs âgés. *La mesure prioritaire pour la réforme fiscale devrait être de diminuer ces taux marginaux effectifs élevés et, parallèlement, de relever le seuil auquel s'applique le taux marginal supérieur, tout en respectant les objectifs budgétaires. Une suppression rapide des impôts des États qui ont encore des effets de distorsion et une réforme de la taxe sur les salaires, impôt à assiette étroite et comportant de nombreuses exonérations – qui relève également des États – améliorerait en outre l'efficacité du système fiscal australien et l'allocation des ressources.*

Le vieillissement se traduira par une baisse des taux d'activité et donc par une moindre croissance des revenus

Il sera de plus en plus difficile de préserver une forte croissance du revenu par habitant à mesure que la génération nombreuse du baby-boom vieillira et finira par prendre sa retraite. La proportion de la population de moins de 55 ans, pour laquelle l'activité est normalement la plus forte, diminuera très sensiblement ces vingt prochaines années. Le gouvernement australien prévoit pour les 40 prochaines années un doublement de la population de plus de 65 ans, qui passera à environ 25 % de la population totale, et la croissance de la population d'âge normalement actif devrait devenir quasiment nulle. Sauf hausse exceptionnelle des taux de fécondité, la pyramide des âges devrait se stabiliser par la suite, avec une proportion beaucoup plus forte de personnes âgées. Certes, l'immigration se traduira encore par un apport de main-d'œuvre, mais elle ne fera pas cesser le vieillissement même si elle le ralentit, essentiellement parce que les immigrants vieilliront tout comme le reste de la population. En conséquence, le taux global d'activité sera en baisse, par rapport à la situation actuelle, de 9 points environ au début des années 2040. Toutes choses égales par ailleurs, la croissance du PIB réel par habitant serait ramenée à quelque 1½ pour cent par an à partir des années 2020 dans l'hypothèse d'une croissance de la productivité du travail de 1¾ pour cent (rythme moyen de ces trente dernières années).

Les dépenses publiques pour les retraites n'augmenteront pas beaucoup...

Avec un tel scénario, non seulement le revenu par habitant progressera moins vite qu'à l'heure actuelle, mais les dépenses publiques liées à l'âge s'alourdiront et accentueront les pressions sur le budget. L'incidence purement budgétaire des retraites publiques n'est pas spécialement préoccupante par rapport aux autres pays, notamment parce que le régime privé obligatoire de retraite complémentaire arrive à maturité et que la pension de vieillesse publique par répartition, à taux uniforme et soumise à conditions de ressources, se situe à un faible niveau par rapport au salaire moyen. De plus, un impôt (à taux avantageux) est perçu sur les revenus et les plus-values des organismes de retraite complémentaire, de même que sur les sommes prélevées au moment de la retraite ou postérieurement.

**... mais
les dépenses
publiques
de santé devraient
fortement
s'accroître**

En fait, les autorités australiennes considèrent que les plus fortes pressions sur les finances publiques proviendront à l'avenir des dépenses pour la santé et pour la prise en charge de longue durée. Cela tient à la fois à la démographie et aux progrès des technologies médicales. Pour l'ensemble des services australiens de santé et de prise en charge des personnes âgées, les dépenses annuelles moyennes, pour les plus de 65 ans, sont à peu près quatre fois supérieures à celles constatées pour les moins de 65 ans et elles sont six à neuf fois supérieures pour les personnes les plus âgées. De plus, la demande de services de santé à tous âges devrait augmenter sous l'effet de l'introduction de nouvelles technologies médicales. Les coûts devraient même s'accroître davantage, surtout du côté du régime de prestations pharmaceutiques (PBS), parce qu'il y aura de plus en plus de médicaments nouveaux, mais plus coûteux. En conséquence, les autorités australiennes prévoient dans leur *rapport intergénérationnel* une hausse des dépenses de santé et de prise en charge des personnes âgées qui devrait atteindre 5 à 6 points de PIB ces 40 prochaines années. Dès lors, le gouvernement table sur une dégradation du solde du budget fédéral, qui passera de la situation actuelle de faible excédent à un déficit de 5 % du PIB au début des années 2040 à supposer que la productivité et les taux d'activité n'évoluent pas. Le gonflement des coûts du PBS représente à lui seul trois points d'augmentation; on notera à cet égard que l'alourdissement prévisible à long terme des coûts unitaires de la santé sera très rapide par rapport aux autres pays, même s'il s'inscrit dans une tendance à long terme ancienne. Enfin, les dépenses publiques pour la prise en charge des personnes âgées devraient s'accroître et passer à 1¼ pour cent du PIB en 2041-2042, surtout à cause de l'augmentation des dépenses pour les soins résidentiels.

**Une série
de mesures
peuvent aider
à compenser les
ponctions sur les
ressources dues
au vieillissement**

Trois types de mesures complémentaires peuvent contribuer à atténuer l'impact que la progression des dépenses de santé et des autres dépenses liées au vieillissement aura sur le solde budgétaire et sur le niveau de vie matériel. Premièrement, il faut *accroître la productivité dans le secteur même de la santé et mettre à la charge des usagers des services une plus forte proportion des coûts*. Deuxièmement, *en accélérant la croissance de la productivité dans*

l'ensemble de l'économie, on allégera le prélèvement de plus en plus lourd sur les ressources que représentent les services de santé, et ce quelle que soit l'origine du financement. Troisièmement, des réformes dans le domaine de la protection sociale devraient encourager une plus forte activité de façon à stimuler la production, réduire les dépenses sociales et augmenter les recettes fiscales.

Il faudrait obtenir un meilleur rapport coût-efficacité dans les services de santé et faire supporter aux usagers une plus forte proportion des coûts

En ce qui concerne les réformes dans le secteur même de la santé, les disparités d'efficience entre les États et les Territoires pour un large éventail de services de santé montrent qu'on pourrait améliorer le rapport coût-efficacité dans la prestation des services. *Il faudrait une coordination plus étroite entre les diverses catégories de prestataires de services et entre les niveaux d'administration, notamment pour éviter les transferts de coûts. Il conviendrait également de renforcer la prévention et de faire jouer davantage les signaux de prix dans le secteur de la santé. On pourrait en particulier aller plus loin dans la suppression, pour la rémunération des médecins, du paiement à l'acte qui, s'ajoutant à l'universalité de l'assurance, a tendance à favoriser une offre excédentaire de services. Le gouvernement a pris des mesures pour encourager la souscription d'une assurance maladie privée. Il faudrait permettre à l'assurance privée de couvrir un éventail plus large de services courants de santé, notamment les traitements autres qu'hospitaliers.*

Il faudrait accroître la productivité du travail en allant plus loin dans la réforme des marchés de produits...

Les indicateurs de productivité montrent systématiquement qu'en Australie la production par heure travaillée, tout en augmentant rapidement, demeure nettement inférieure à celle observée dans les pays en tête sur le plan technologique, de sorte qu'il existe une ample marge de rattrapage. Les mesures les plus déterminantes à cet égard sont celles qui favorisent la concurrence sur les marchés de produits et contribuent donc à la croissance de la productivité multifactorielle et à la diffusion des nouvelles technologies. La Politique nationale de la concurrence (NCP) a engagé une série de grandes réformes sectorielles et en particulier un processus d'élimination des restrictions qui, à l'issue d'un examen des réglementations, ont été jugées contraires à l'intérêt public général, mais il reste encore beaucoup à faire. Les secteurs suivants justifieraient de nouvelles réformes : les services d'infrastructure, la commercialisation des produits agricoles, le régime de

licences pour les alcools, l'assurance obligatoire, les pharmacies, les services professionnels et plusieurs métiers (professions de la santé et professions juridiques, par exemple). *Il est essentiel de mener à terme le programme de réformes selon un calendrier annoncé à l'avance afin de ne pas donner l'impression que les réformes délicates peuvent être indéfiniment reportées. Il faudrait en particulier que l'État fédéral s'emploie davantage à améliorer son propre taux de mise en conformité*, qui est l'un des plus faibles pour l'ensemble des administrations publiques australiennes et n'est pas à la hauteur du rôle pilote qu'il doit jouer pour intensifier la concurrence sur les marchés de produits. La Commission de la productivité étudie actuellement l'avenir de la Politique de la concurrence (NCP) dans la perspective de l'examen de cette politique par le Conseil des gouvernements australiens en 2005. Ce serait le bon moment pour mener à bien le programme actuel concernant la NCP, donner une nouvelle impulsion à la réforme et élargir à de nouveaux secteurs les mesures qui visent à intensifier la concurrence et à améliorer l'efficacité.

**... surtout dans
les industries
de réseau**

En ce qui concerne les services d'infrastructure, il n'y a pas encore en Australie de marché national de l'électricité pleinement concurrentiel, notamment au niveau de la distribution, même entre les États voisins de l'est du pays. *L'un des principaux préalables est de mettre fin à l'incohérence réglementaire due à la coexistence de deux régulateurs, l'un au niveau de l'État et l'autre au niveau national, aussi bien dans le secteur de l'électricité que dans le secteur du gaz.* Dans le cadre de la NCP, les engagements de réforme des transports routiers, qui ne vont pas aussi loin que les propositions initiales de la Commission nationale pour les transports routiers, sont maintenant mis en œuvre dans leur quasi-totalité. Comme la réforme dans le secteur ferroviaire, d'autres réformes concernant les transports routiers sont entreprises dans un cadre qui n'est pas celui de la NCP, à savoir un mécanisme de coopération entre les gouvernements des États. *Il faudrait effectivement mettre en œuvre les réformes dans le secteur des transports terrestres nationaux qui ont été récemment annoncées dans le cadre du dispositif Auslink, afin d'assurer des investissements efficaces à long terme et une intégration plus étroite du réseau. Il faudrait aussi promouvoir la concurrence dans les transports maritimes, l'examen auquel la Commission de la productivité procède actuellement montrant qu'on obtiendrait*

de meilleurs résultats si l'on abrogeait le régime spécifique dont bénéficient les transports internationaux de marchandises sur navires de ligne. Plus généralement, les gouvernements australiens devraient s'efforcer de mettre en place un programme intégré de réforme s'inscrivant dans un dispositif mesurable de coopération et couvrant tous les éléments des transports terrestres et maritimes. Il faudrait promouvoir la concurrence dans les télécommunications fixes en facilitant l'accès de concurrents, et obliger Telstra à céder son réseau câblé et sa participation dans une grande télévision payante, si une évaluation indépendante montre que les effets bénéfiques d'une telle cession l'emportent sur son coût. Il conviendrait également d'ouvrir davantage les services postaux à la concurrence.

***Un régime d'accès
ne garantit pas
en lui-même
un investissement
optimal dans
le réseau***

Un « régime d'accès » instaure un cadre de nature à assurer (dans le temps) que les éléments de monopole des industries de réseau soient gérés d'une façon qui n'entrave pas le développement d'une concurrence efficace dans les activités se situant en amont et en aval. Mais il ne garantit pas en lui-même que les décisions d'investissement dans le réseau soient prises avec le meilleur rapport coût-efficacité possible et au bon moment, surtout si la propriété et la régulation du réseau sont confiées à plusieurs autorités géographiquement compétentes. Dans toute économie, l'efficacité des investissements en infrastructures est un dossier complexe car, souvent, les signaux de marché ne constituent pas des repères suffisants, le pouvoir de marché creuse un écart entre le taux de rendement privé et le taux de rendement social, et les décisions d'investissement ont un large impact redistributif entre les régions. Aucune « pratique optimale » ne s'impose pour régler ces problèmes et les autorités australiennes doivent en outre prendre en compte la façon dont la constitution répartit les compétences dans ce domaine. *Mais en général l'efficacité économique ne sera probablement obtenue que si l'analyse se situe au niveau national et si les décisions sont coordonnées entre les niveaux d'administration.*

***La politique de
l'eau se met en
place, mais de
nombreuses
mesures restent
à prendre***

La réforme dans le secteur de l'eau a beaucoup progressé en zone urbaine, mais il faut accélérer le rythme en zone rurale. L'Australie connaît des problèmes aigus de gestion de l'eau parce que la sécheresse y domine. À certains égards, elle est aujourd'hui en pointe sur la scène mondiale, notamment en ayant défini clairement un régime

de propriété pour l'eau. Mais il reste à régler certains problèmes essentiels, en particulier *l'exécution et l'échange des droits de propriété sur l'eau ainsi que l'attribution et la tarification d'allocations respectueuses de l'environnement*. En conséquence, l'Initiative nationale de 2004 en faveur de l'eau, prise dans le cadre du Conseil des gouvernements australiens, vise à améliorer la sécurité des droits d'accès à l'eau, à assurer la viabilité des écosystèmes et à encourager le développement de marchés et d'échanges dans le secteur de l'eau. *Il faudrait mettre fin progressivement aux subventions croisées entre les usagers urbains et les usagers ruraux, et également entre les différentes catégories d'usagers agricoles.*

Il faudrait redynamiser le programme de réforme, ce qui suppose une meilleure coopération entre les divers niveaux d'administration

Lors du réexamen de la NCP par le Conseil des gouvernements australiens en 2005, il faudra définir le cadre approprié à un programme de réforme redynamisé et coordonné au niveau national, notamment sous l'angle des incitations financières et des mécanismes d'évaluation. Il faudrait également fixer les priorités de ces réformes et étendre cette action à d'autres secteurs. Les soins de santé, l'enseignement et les services collectifs sont les secteurs qui offrent le plus de possibilités de coordination plus étroite des réformes entre les autorités australiennes compétentes dans l'optique d'une plus grande efficacité, étant donné le degré de fédéralisme budgétaire que connaît l'Australie avec ses autorités infranationales dotées par la constitution d'amples prérogatives et obligations. Cela est d'autant plus important que le vieillissement de la population aura une incidence sur les politiques concernant les services publics, les recettes et le revenu pour la retraite. La croissance future est exposée à un autre risque, celui de la dégradation de l'environnement, qui met en jeu lui aussi les différents niveaux d'administration, puisque la constitution attribue l'essentiel des compétences environnementales aux États, mais que leurs intérêts divergent en fonction de leur production d'énergie, de leurs problèmes de biodiversité et de leur situation du point de vue de l'utilisation de l'eau. Dès lors, une approche régionale et nationale coordonnée est nécessaire pour remédier aux effets que les mesures prises par un État peuvent avoir sur un autre État et pour mettre en œuvre les engagements internationaux; il s'agit également de pouvoir disposer

d'une panoplie suffisante de moyens pour s'attaquer aux problèmes environnementaux.

Il faut continuer à appliquer vigoureusement le droit de concurrence

Une application vigoureuse du droit de la concurrence, réduisant le pouvoir des entreprises dans le domaine des prix, contribue également à de bons résultats économiques. Les dernières propositions de réforme visent à dissiper l'incertitude pour les entreprises grâce à une prise de décision plus responsable, plus transparente et plus rapide. *Une procédure plus transparente et plus formelle d'examen des projets de fusion serait souhaitable et obligerait la Commission australienne de la concurrence et des consommateurs (ACCC) à rendre davantage de comptes. La commission Dawson considère que la procédure actuelle d'autorisation des fusions impose aux entreprises des délais économiquement irréalistes et elle a recommandé que le Tribunal australien de la concurrence se prononce sur les autorisations de fusion à la lumière des « effets bénéfiques pour le public », sans examen par l'ACCC. Le gouvernement a approuvé cette recommandation. Cette solution comporte certains risques et il est essentiel que l'ACCC prête son concours au Tribunal son expertise dans le domaine des enquêtes et sa connaissance des marchés. Il faudrait maintenir un contrôle rigoureux des fusions dont les effets sur la concurrence sont indirects ou cumulatifs.* Les cas les plus importants sont les regroupements dans les secteurs d'utilité publique récemment déréglementés, qui risquent d'empêcher la concurrence de jouer sur les nouveaux marchés, et les acquisitions, point de vente après point de vente, dans un commerce de détail déjà concentré. *La commission Dawson a néanmoins conclu récemment que la réglementation actuelle des fusions est suffisante dans ces cas.* En cas d'entente illicite, les entreprises sont passibles d'une amende civile, mais cette amende est plafonnée par la loi à un niveau relativement bas. Si, comme le gouvernement l'a proposé, le niveau de l'amende était porté au plus élevé des trois chiffres suivants : 10 millions A\$, 3 fois le gain tiré de la violation ou 10 % du chiffre d'affaires du groupe, l'Australie se trouverait dans une situation similaire à celle des autres grands pays. Les amendes prononcées contre les personnes physiques sont fréquentes, mais faibles; les propositions visant à frapper les personnes physiques de sanctions pénales pour entente caractérisée sur les prix et pour soumissions concertées amélioreront l'effet de dissuasion si l'on peut régler correctement les problèmes juridiques de définition

de l'infraction. Un petit nombre de décisions récentes des tribunaux ont quelque peu semé le trouble dans le domaine de l'abus de position dominante. Les modifications de la loi annoncées en juin 2004 seront utiles pour remédier à l'incertitude créée par ces décisions.

Pour compenser le vieillissement, qui sollicitera de plus en plus les ressources, il faudrait accroître les taux d'activité

Une comparaison internationale du chômage structurel, des taux globaux d'emploi et des taux d'activité montre qu'on pourrait amplement accroître l'apport de main-d'œuvre en Australie. Ce qu'il faut surtout, c'est améliorer l'incitation à exercer une activité et à la poursuivre à un certain âge. Pour accroître les taux d'activité, les mesures qui ont été prises et qui ont débuté avec le programme *Australians Working Together* (AWT) lors du budget 2001-2002 se sont efforcées de faciliter le passage d'un régime d'aide au revenu à l'exercice d'un emploi et de réduire la dépendance vis-à-vis des prestations sociales en mettant en place un ensemble de dispositifs de « valorisation du travail ». Pour enrayer les nombreuses entrées dans le régime d'invalidité, les autorités australiennes ont pris des mesures pour mieux prendre en compte la capacité de travail des personnes handicapées et ont durci l'admissibilité à la pension d'invalidité. Mais, sur ce dernier point, elles se sont heurtées à une vive opposition politique, de nouvelles règles d'évaluation de l'incapacité ayant pu néanmoins être adoptées en 2002 dans le cadre du programme AWT. *Cependant, la faible activité demeure problématique, surtout pour les travailleurs âgés. On pourrait accroître les taux d'activité en rééquilibrant les obligations des titulaires d'aides au revenu, d'une part, et les services et l'assistance dont ils bénéficient d'autre part. De plus, on pourrait prendre des mesures pour inciter les employeurs à offrir aux travailleurs des possibilités de formation et de recyclage avant qu'il atteignent 55 ans et pour encourager ces travailleurs à tirer parti de ces possibilités.*

Les réformes de la protection sociale devraient favoriser l'activité

Les réformes de la protection sociale ont eu également pour but de réduire le niveau élevé des taux marginaux effectifs d'imposition auxquels sont soumis les bénéficiaires d'aides au revenu en cas d'exercice d'un emploi et d'accorder également dans ce cas un « crédit pour activité » qui permet de conserver une plus forte proportion des aides au revenu. Mais ce crédit pour activité n'a qu'un effet transitoire sur les taux marginaux effectifs d'imposition, qui

sont élevés, car il est fonction des droits à crédit constitués par l'intéressé. Le budget de mai 2004 ayant en outre réduit les taux de retrait des prestations fiscales familiales et attribué des aides supplémentaires aux familles, les taux marginaux effectifs d'imposition des familles pour le salaire moyen sont tombés à 51.5 %, contre 85.5 % en 1999. *Il faudrait poursuivre les réformes de la protection sociale, pour rendre toute activité encore plus attractive, tout en suivant de près le coût budgétaire des changements futurs.*

De nouvelles réformes de la réglementation du travail favoriseraient également l'emploi

Pour favoriser encore l'activité et l'emploi, il y aurait lieu également de réformer le système de relations du travail afin de rendre le marché du travail plus flexible, de réduire les coûts de transaction qui se rattachent à l'emploi et d'établir un lien plus étroit entre le salaire et la productivité. *Il faudrait assouplir la réglementation des accords collectifs et individuels de façon qu'ils puissent remplacer les sentences. Une initiative décisive en ce sens serait de réduire encore le nombre des domaines réservés aux sentences, tout en les définissant plus étroitement. Les hausses de salaires dans le cadre des sentences qui constituent le « filet de sécurité » devraient s'appuyer sur la productivité et par conséquent sur l'employabilité des travailleurs faiblement qualifiés. Parmi les problèmes qui ne sont toujours pas réglés, on citera l'harmonisation des relations du travail au niveau fédéral et au niveau des États ainsi que la rationalisation de la législation concernant les conflits du travail afin de diminuer la fréquence des actions revendicatives illicites. Enfin, le coût du licenciement, notamment pour les salariés qui n'ont qu'une faible ancienneté, est souvent cité par les responsables des petites entreprises comme un obstacle à l'embauche. Le gouvernement est maintenant en mesure de s'attaquer à ces problèmes et il devrait le faire dès que possible.*

Le niveau d'instruction s'est amélioré, mais on constate des disparités très marquées dans les résultats scolaires et les taux d'abandon demeurent élevés

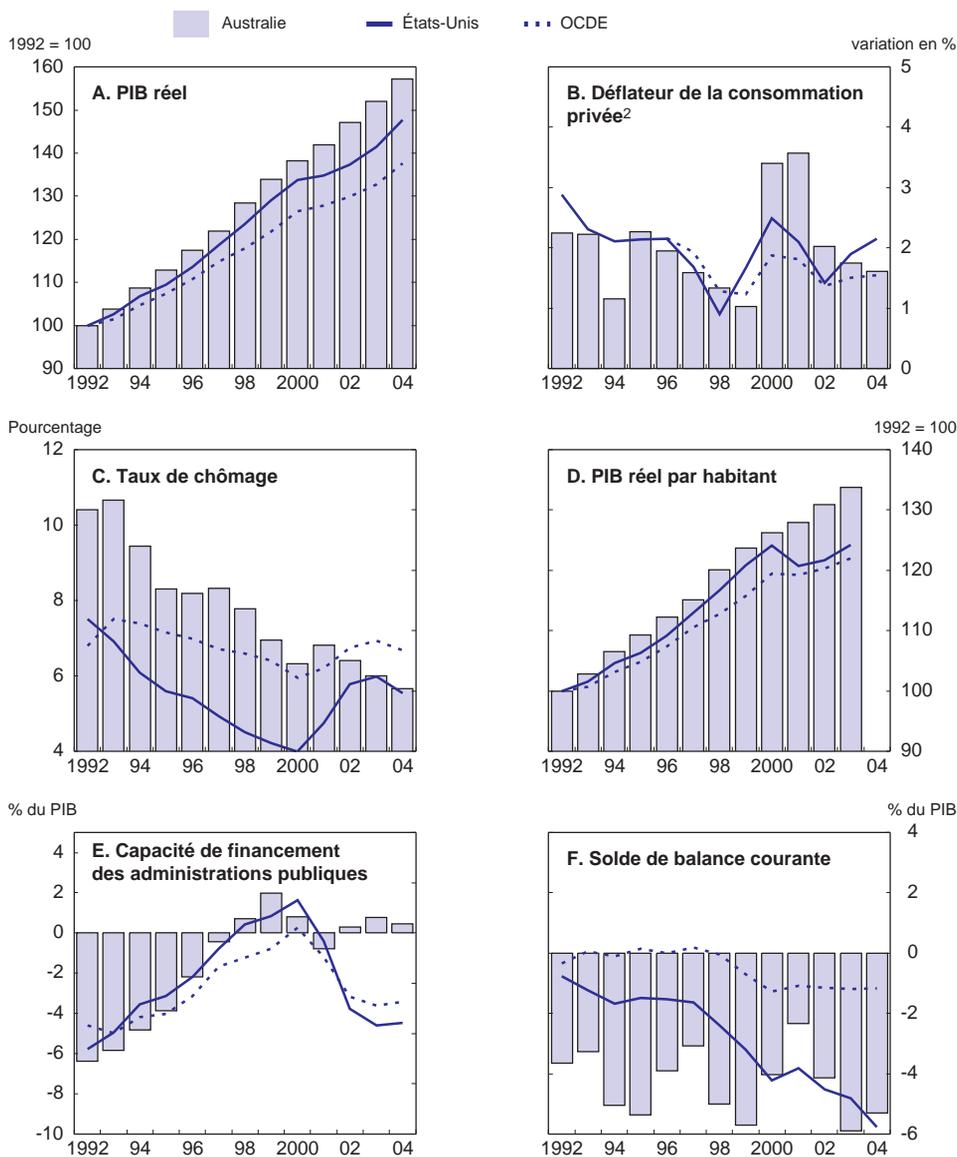
Le niveau d'instruction a remarquablement progressé en Australie ces 25 dernières années, mais il y a encore des possibilités de rattrapage. Par exemple, à en juger par l'étude PISA de l'OCDE, environ 12 % des élèves de 15 ans ont un faible niveau de compréhension de l'écrit et, en Australie, on observe pour les résultats en matière de lecture des disparités entre les élèves qui sont supérieures à la moyenne. En outre, malgré la hausse des taux apparents de rétention depuis une vingtaine d'années, la proportion des jeunes de 15 à 19 ans inscrits dans l'enseignement secondaire post-obligatoire est plus faible que dans un grand nombre de pays de l'OCDE. *L'une des grandes priorités devrait être d'améliorer encore les possibilités et les performances éducatives de façon à faciliter le passage de l'école à la vie active pour les jeunes.* Plusieurs initiatives récentes vont dans le bon sens, en s'efforçant d'améliorer les compétences élémentaires acquises à l'école et en renforçant les compétences acquises à l'école et l'orientation professionnelle. *Il faudrait aussi poursuivre l'effort d'élargissement des programmes du secondaire afin de répondre aux aspirations des élèves et de réduire le risque d'abandon prématuré. Il serait souhaitable à cet égard d'intégrer davantage l'enseignement et la formation professionnels à l'ensemble du système éducatif. Il faudrait aussi accorder une plus haute priorité à la formation des travailleurs et à l'amélioration de leurs qualifications, et les mesures qui ont été prises récemment en vue d'une stratégie coordonnée de formation pour adultes sont à cet égard très louables. Il faudrait mieux adapter les dispositifs aux besoins des travailleurs adultes, afin que la formation tout au long de la vie donne des résultats qui soient à la mesure du coût de l'enseignement et des pertes de production lorsque le salarié est absent de son poste de travail.* Enfin, dans l'enseignement supérieur, le vaste programme de réformes rendu public à l'occasion du budget 2003 devrait améliorer le fonctionnement de ce secteur grâce à des formules de financement plus souples, à une déréglementation partielle des frais de scolarité universitaire et à l'attribution, aux étudiants payant l'intégralité des frais, de prêts dont le remboursement est fonction du revenu ultérieur. *Des améliorations dans d'autres domaines, notamment la gouvernance, sont également nécessaire pour relever le niveau de qualité de l'enseignement supérieur et pour faire en sorte qu'il reste compétitif sur le plan international.*

1. Performance économique et principaux problèmes

La performance économique a été remarquable pendant les treize années de reprise

Au milieu de 2004 s'est achevée la treizième année d'expansion de l'économie australienne, la plus longue période de croissance ininterrompue que le pays ait connue depuis la fin de la guerre. Au cours de cette période, la production s'est accrue en moyenne de 3.5 % par an et le revenu réel par habitant a progressé de 2.4 % par an, chiffres remarquables par rapport à ceux de la plupart des autres pays de l'OCDE (graphique 1.1). Cette longue expansion n'a été guère perturbée par la crise financière qui a secoué l'est de l'Asie au cours de la seconde moitié des années 90 ni par l'épidémie de syndrome respiratoire aigu sévère (SRAS) qui a sévi dans cette région en 2003. La croissance est même restée relativement vive face à la faiblesse de l'économie mondiale en 2001-02 et face à la longue et grave sécheresse dont certaines régions de l'Australie ont souffert en 2002-03 et qui, à elle seule, a minoré d'environ 1 point la progression du PIB¹ sur l'exercice budgétaire² 2003-04 (tableau 1.1). Par ailleurs, à la différence des autres pays de l'OCDE, l'Australie n'a pas connu de cycle d'envolée et d'effondrement des prix des actifs, suivi d'une résorption de la surcapacité. La vigoureuse expansion de l'économie chinoise a aussi aidé le secteur des ressources naturelles, contribuant à améliorer encore les termes de l'échange³, ce qui a compensé en partie la perte de vitesse de l'activité intérieure due à la faiblesse des volumes d'exportations en cette période de ralentissement mondial. Un facteur très important a été le savant dosage de saines mesures macroéconomiques et de vastes réformes structurelles⁴, qui a sans doute aidé grandement l'économie à évoluer à un niveau plus proche de son potentiel que lors des précédents épisodes de turbulences, tout en rehaussant le taux tendanciel de croissance potentielle.

L'expansion économique prolongée s'est traduite par une solide progression de l'emploi global, malgré la disparition récente d'une centaine de milliers d'emplois dans le secteur agricole par suite de la sécheresse. Récemment, le taux de chômage est revenu d'un sommet de près de 11 % à la fin de 1992 à un creux d'environ 5½ pour cent niveau proche du taux de chômage structurel estimé par l'OCDE. En dépit

Graphique 1.1. Principaux indicateurs : perspective internationale¹

1. Les chiffres pour 2004 sont des estimations de l'OCDE.

2. OCDE sans les pays à forte inflation. Pour l'Australie, l'inflation en 2000 et 2001 prend en compte l'introduction de la taxe sur les biens et services.

Source : OCDE, *Perspectives économiques*, n° 76.

Tableau I.1. **Demande et production¹**
Pourcentage de variation

	Par rapport à l'année précédente			Par rapport à la période précédente, taux annuel					
	Exercices budgétaires ²			2002		2003		2004	
	2001/02	2002/03	2003/04	S2	S1	S2	S1	T1	T2
Consommation									
Secteur privé	3.4	3.8	5.5	3.6	3.5	6.3	5.9	5.9	5.2
Secteur public	2.0	4.4	3.2	5.1	3.9	2.7	3.5	3.6	3.4
Formation brute de capital fixe									
Secteur public	9.6	13.3	7.3	15.1	7.0	7.5	7.2	7.4	5.1
Administrations publiques	4.8	4.6	6.2	5.2	7.4	4.6	8.1	9.0	6.2
Entreprises publiques	3.9	5.5	5.7	6.1	12.9	2.6	5.1	5.6	7.0
Secteur privé	6.4	3.2	6.9	3.7	-1.3	8.1	12.9	14.6	3.3
Logements ³	9.8	15.0	7.5	17.2	7.0	8.0	6.9	7.1	4.3
Autres constructions et structures	16.1	16.1	7.4	17.5	3.9	7.2	11.3	12.1	7.9
Machines et outillage	8.5	35.1	10.9	46.0	16.7	7.8	11.8	13.6	9.1
et actifs fixes incorporels	5.0	12.4	7.9	13.7	10.8	7.5	5.7	5.5	6.2
Machines et outillage	5.9	14.0	8.5	14.8	12.0	8.7	4.8	4.5	4.6
Actifs fixes incorporels	1.3	5.6	4.9	8.9	5.7	2.0	10.1	10.7	14.2
Cheptel et frais de transferts	18.2	-3.2	1.2	-8.4	-0.1	9.7	-12.9	-14.9	-21.8
Cheptel	1.0	-37.2	38.9	-56.0	-7.4	87.7	13.9	10.5	-6.6
Frais de transfert de propriété	21.7	2.5	-2.7	0.8	0.7	3.0	-16.3	-18.1	-24.0
Demande intérieure finale	4.3	6.1	5.5	6.5	4.3	6.0	5.7	5.7	4.7
Variation des stocks ⁴	-0.3	0.1	0.5	-0.4	0.5	1.1	-0.1	0.3	-0.4
Demande intérieure totale	4.3	6.1	5.5	6.6	4.4	5.9	5.8	5.9	4.9
Exportations de biens et de services	0.7	-0.7	0.7	1.1	-4.9	-0.2	8.6	9.9	6.7
Importations de biens et de services	2.3	13.0	13.7	13.6	10.7	13.1	17.8	18.8	15.4
Variation du solde extérieur ⁴	-0.3	-2.7	-2.9	-2.6	-2.9	-3.1	-2.7	-2.8	-2.5
Écart statistique ⁴	-0.0	-0.1	0.3	0.1	-0.2	0.1	0.5	0.4	0.6

Tableau I.1. **Demande et production¹ (suite)**
 Pourcentage de variation

	Par rapport à l'année précédente			Par rapport à la période précédente, taux annuel					
	Exercices budgétaires ²			2002		2003		2004	
	2001/02	2002/03	2003/04	S2	S1	S2	S1	T1	T2
PIB	3.9	3.1	3.5	3.0	2.2	4.2	3.4	3.5	2.4
Secteur agricole	3.9	-24.7	26.8	-36.3	-21.1	64.2	21.9	34.2	-26.3
Autres secteurs	3.9	4.1	3.0	4.8	3.8	3.0	2.4	1.0	3.6

1. Volumes chaînés, tendance, aux prix de l'exercice 2002/2003.
 2. L'exercice budgétaire commence le 1^{er} juillet.
 3. Y compris les frais de transfert de propriété.
 4. Contributions aux variations du PIB réel (en pourcentage du PIB réel de l'année précédente).
- Source : Bureau australien de statistique.

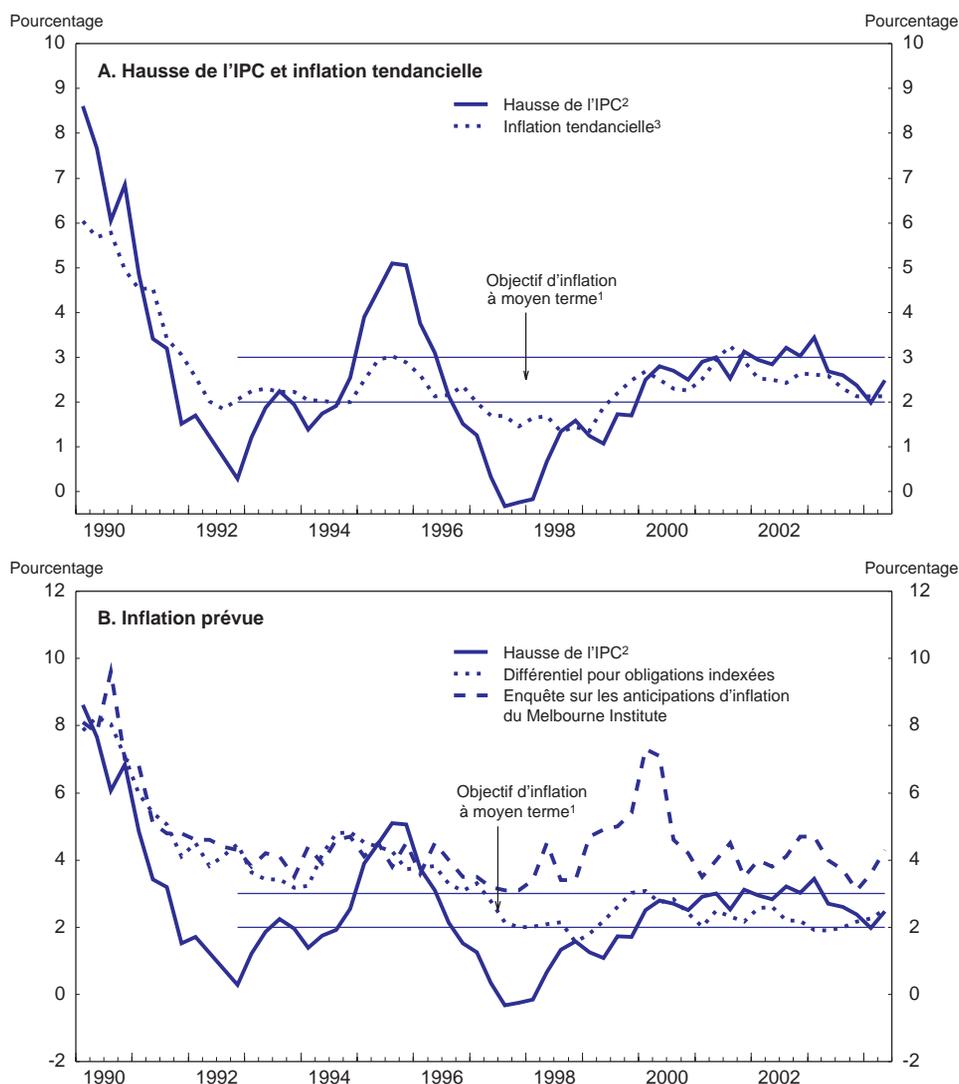
d'une utilisation accrue de la main-d'œuvre, la longue reprise économique s'est par ailleurs accompagnée d'une nette accélération de la croissance tendancielle de la productivité du travail et de la productivité multifactorielle (jusqu'à la récente sécheresse), qui a même été plus forte que lors des épisodes de productivité élevée de la fin des années 60 et du début des années 70. L'expansion s'est aussi opérée dans un contexte d'inflation bien moins forte que dans les années 70 et 80. L'inflation sous-jacente des prix à la consommation a été conforme à l'objectif fixé à 2-3 % sur l'ensemble du cycle économique (graphique 1.2).

La dissipation des effets de la sécheresse devrait rééquilibrer la croissance

La croissance économique s'est raffermie en 2003-04, tirée par les dépenses intérieures, tandis que le secteur extérieur a continué de freiner l'activité. La production agricole s'est rétablie après la sécheresse et a contribué pour $\frac{3}{4}$ point à la croissance du PIB en 2003-04, tandis que la productivité du travail s'est redressée. Cette vigoureuse expansion paraît devoir se poursuivre sur les deux années à venir, à un rythme d'environ $3\frac{3}{4}$ pour cent par an, accompagnée d'une inflation qui se situerait dans la fourchette de 2-3 % fixée comme objectif (tableau 1.2). Selon toute vraisemblance, les finances publiques resteront prospères mais le taux d'endettement des ménages restera probablement élevé. Une nouvelle progression de l'emploi encouragera sans doute une plus forte activité de la population active, ce qui maintiendrait le chômage à peu près au bas niveau où il est tombé. On trouvera à l'annexe 1.A1 de plus amples détails sur l'évolution récente et les perspectives économiques. En résumé, les principales caractéristiques des prévisions et les principaux risques les concernant sont les suivants :

- La *consommation privée* pourrait se ralentir un peu, en raison de la détente des prix des logements observée depuis la fin de 2003.
- Avec un niveau très élevé de confiance des entreprises, un contexte plus favorable à la mobilisation de fonds propres, des signes de contraintes de capacité dans le secteur des ressources naturelles, en particulier dans les industries extractives, de grands projets d'investissement en vue⁵ et une croissance plus rapide du PIB mondial, les perspectives d'*investissement des entreprises* restent bonnes.
- Des signes de baisse des prix des logements au premier semestre de 2004, une diminution spectaculaire du nombre de prêts immobiliers octroyés aussi bien aux propriétaires-occupants qu'aux investisseurs par rapport au sommet atteint en octobre 2003, et une diminution du nombre de permis de construire délivrés laissent penser que le boom de l'*investissement résidentiel* touche à sa fin.
- Avec le redressement de l'économie mondiale, la dissipation des effets de la sécheresse et le retournement du cycle du logement, le rôle de la demande intérieure devrait diminuer et les *exportations nettes* devraient

Graphique 1.2. Inflation observée et prévue



1. Jusqu'à la fin de 1998, l'objectif d'inflation était le « taux tendanciel d'inflation du Trésor ». Depuis le changement de méthode pour mesurer les prix à la consommation (méthode de l'acquisition au lieu de la dépense), l'objectif d'inflation est exprimé en fonction du nouvel IPC.

2. Corrigée pour tenir compte des modifications de la fiscalité.

3. Moyenne tronquée de l'IPC, corrigée en fonction des modifications de la fiscalité.

Source : OCDE ; Banque de réserve de l'Australie ; Université de Melbourne, Institute of Applied Economic and Social Research.

Tableau I.2. **Perspectives à court terme**
Pourcentage de variation

	En pourcentage du PIB Prix courants de 2001	2002	2003	2004	2005	2006
A. Demande et production en prix constants de 2002-2003						
Consommation privée	59.4	4.0	4.1	5.4	3.6	3.3
Consommation publique	17.9	3.8	3.8	3.2	3.1	3.2
Formation brute de capital fixe	21.1	15.7	8.2	6.1	4.4	4.8
<i>dont :</i>						
Secteur public	2.3	-0.8	10.1	5.6	5.6	3.5
Secteur privé ¹	18.8	17.7	8.0	6.1	4.3	4.9
Logements ²	5.1	24.4	7.5	7.6	-0.9	-1.8
Autres constructions et structures	2.7	25.8	19.4	7.5	5.5	7.9
Machines et outillage et actifs fixes incorporels	7.8	11.4	8.5	7.5	8.1	8.2
Entreprises publiques	1.2	20.6	4.2	9.7	4.2	3.8
Demande intérieure finale	98.5	6.5	5.0	5.2	3.7	3.6
Variation des stocks ³	0.1	-0.3	1.1	-0.2	0.1	0.1
Demande intérieure totale	98.6	6.2	6.1	4.9	3.8	3.7
Exportations de biens et de services	20.8	0.3	-2.6	6.4	8.3	9.8
Importations de biens et de services	19.7	11.9	11.0	13.5	7.6	9.1
Variation du solde extérieur ³	1.1	-2.3	-2.8	-1.9	-0.3	-0.4
Écart statistique ³	0.2	-0.2	-0.0	0.1	-0.6	-0.1
PIB	100.0	3.6	3.3	3.6	3.8	3.6
B. Autres indicateurs						
Déflateur de la consommation privée	..	2.0	1.7	1.6	2.6	2.7
Emploi (définition de l'enquête sur la population active)	..	2.0	2.3	1.6	1.8	1.9
Taux de chômage (pourcentage)	..	6.4	6.0	5.6	5.5	5.5
Solde financier des administrations publiques (pourcentage du PIB)	..	0.3	0.8	0.7	0.4	0.5
Balance courante (pourcentage du PIB)	..	-4.1	-5.9	-5.5	-4.9	-4.6

1. Y compris les entreprises commerciales publiques.

2. Y compris les frais de transfert de propriété.

3. Contributions aux variations du PIB réel (en pourcentage du PIB réel de la période précédente).

Source : OCDE, *Perspectives économiques*, n° 76.

moins freiner l'activité. Ces évolutions, conjuguées à la nouvelle amélioration attendue des termes de l'échange, devraient contribuer à réduire le *déficit de la balance courante*, le ramenant de 5¼ pour cent du PIB au milieu de 2004 à 4½ pour cent d'ici à 2006.

- Il est probable que l'*inflation* restera dans les limites de la fourchette fixée comme objectif face à une forte utilisation des capacités et à un chômage peu élevé, du fait que les hausses de salaire restent modérées, que les gains de productivité sont solides et que la détente du marché du logement calme la demande de consommation privée.
- La reprise de la *production* et des *exportations dans le secteur agricole* après la sécheresse de 2002-03 pourrait être interrompue si les précipitations restaient à leur niveau décevant du premier semestre de 2004.
- Un renchérissement des *prix du pétrole* réduira le pouvoir d'achat intérieur dans le court terme et pourrait raviver l'inflation, bien qu'à moyen terme les effets globaux soient plus ambigus. D'un côté, l'Australie est exportatrice nette d'énergie, de sorte que la hausse des prix mondiaux du pétrole améliorera ses termes de l'échange. De l'autre, les principaux partenaires commerciaux de l'Australie sont importateurs nets d'énergie, de sorte que la hausse des prix du pétrole devrait être préjudiciable à la croissance dans ces pays, avec des retombées sur les industries exportatrices australiennes.
- La vigueur de la demande intérieure et le raffermissement du marché du travail n'ont pas jusqu'à présent créé des pressions inflationnistes à caractère systémique, mais l'*inflation des prix à la consommation risque de se renforcer* une fois les effets de l'appréciation antérieure de la monnaie dissipés.
- Les niveaux élevés d'*endettement des ménages* et des paiements d'intérêts correspondants ont rendu les ménages plus vulnérables aussi bien en cas de hausse continue des taux d'intérêt – incorporée dans les prévisions – qu'en cas de baisse marquée des prix du logement face à une surcapacité sur le marché immobilier ou en réaction à une dégradation de la situation macroéconomique.
- Bien qu'il n'y ait pas de point de repère fixe pour la *soutenabilité de la balance courante*, et qu'une variation du ratio dette totale-PIB dans un sens ou dans l'autre ne soit pas un indicateur fiable pour anticiper des problèmes de financement de la balance courante, la persistance d'un important déficit extérieur (actuellement d'environ 6 % du PIB) et le niveau élevé de la dette extérieure (quelque 48 % du PIB) pourraient susciter des préoccupations, encore que cela ne semble pas devoir être bien grave puisque la contrepartie du déficit est l'investissement étranger et non la consommation privée.

La difficulté de maintenir une forte croissance économique face au vieillissement de la population

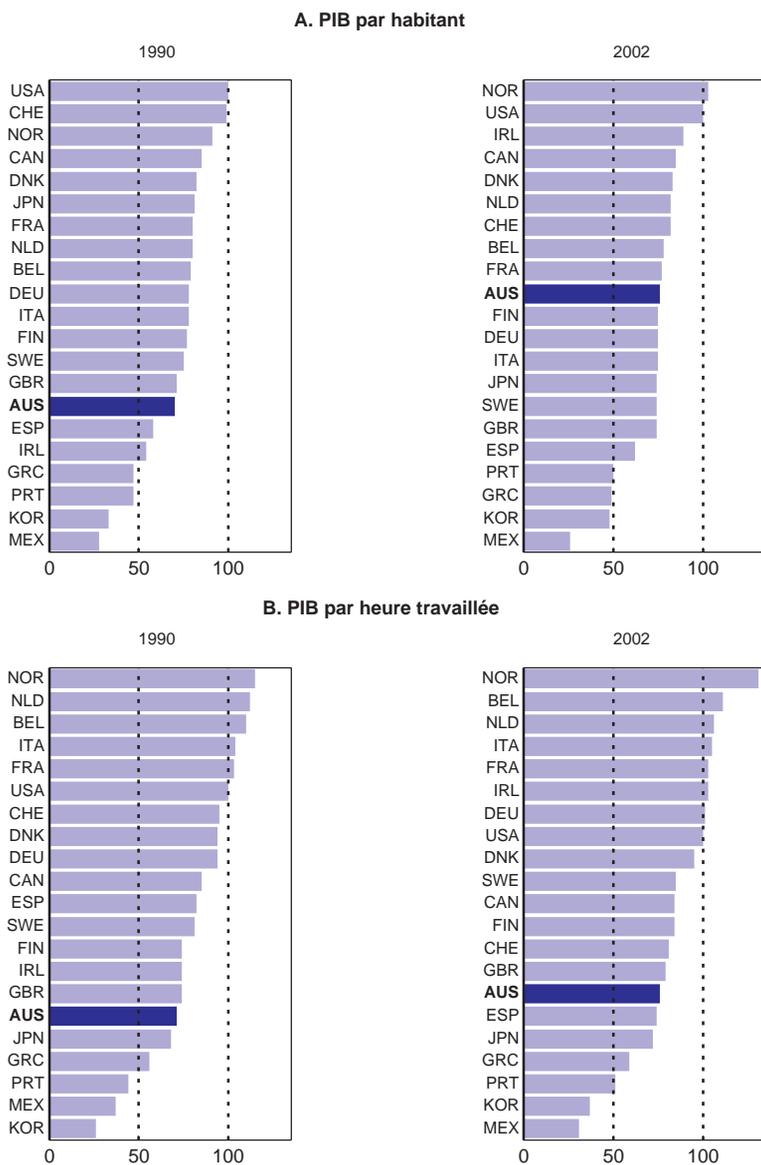
Malgré son excellente performance macroéconomique observée depuis le début des années 90 en comparaison des autres pays, le revenu par habitant et les niveaux de productivité de l'Australie sont encore inférieurs à ceux d'un certain nombre de pays de l'OCDE (graphique 1.3). De fait, même si le PIB par habitant de l'Australie a gagné 6 points par rapport à celui des États-Unis entre 1990 et 2002 pour s'établir à 76 % de ce dernier, cela n'a fait que rétablir la position relative qui était celle de l'Australie au début des années 70, et ce niveau est encore loin d'égaliser celui de 1950. On estime aussi que le PIB australien par heure travaillée s'est rapproché de celui des États-Unis, mais il reste encore bien inférieur à la productivité horaire dans un certain nombre de pays d'Europe⁶. S'il est vrai que ces comparaisons doivent être interprétées avec prudence en raison de problèmes de mesure et qu'elles reflètent en partie des différences fondamentales dans les dotations en ressources et la géographie des économies comparées, elles laissent néanmoins penser qu'il existe une marge importante d'amélioration des niveaux de revenu et de productivité en Australie. Par ailleurs, les taux d'activité pour certaines catégories de la population d'âge actif sont bien inférieurs à ceux enregistrés dans certains autres pays de l'OCDE. L'Australie pourrait donc se rapprocher davantage des économies qui sont en tête au niveau international si elle arrivait à maintenir, voire à améliorer, les excellents résultats qu'elle a obtenus ces dernières années en matière de productivité, aidée par une main-d'œuvre plus nombreuse et mieux formée. Telle est la difficulté majeure à laquelle les autorités australiennes sont confrontées.

Effets du vieillissement de la population et de l'augmentation des coûts de la santé sur le revenu par habitant

Évolution démographique et population active

Il n'est nullement garanti que la performance économique de l'Australie restera aussi impressionnante qu'elle l'a été au cours des treize années passées même si les gains résultant des grandes réformes mises en œuvre depuis la fin des années 80 sur les marchés du travail et des produits se font encore sentir pendant quelques années. Au contraire, en l'absence de mesures économiques visant à contrecarrer ce phénomène, l'évolution démographique conduira forcément à un ralentissement de l'élévation des niveaux de vie matériels sur le moyen à long terme du fait que la nombreuse génération issue du « baby-boom »⁷ arrive progressivement dans la catégorie des travailleurs âgés, puis à la retraite. La fraction de la population appartenant à la tranche d'âge des moins de 55 ans, où le taux d'activité de la population active est normalement le plus élevé, diminuera fortement au cours des vingt prochaines années. Les autorités australiennes⁸ prévoient, sur les 40 prochaines années, un doublement de la population de plus de 65 ans, qui pourrait atteindre environ 25 % de la population totale, tandis que le taux de

Graphique 1.3. Niveaux de revenu et de productivité : comparaison internationale
États-Unis = 100

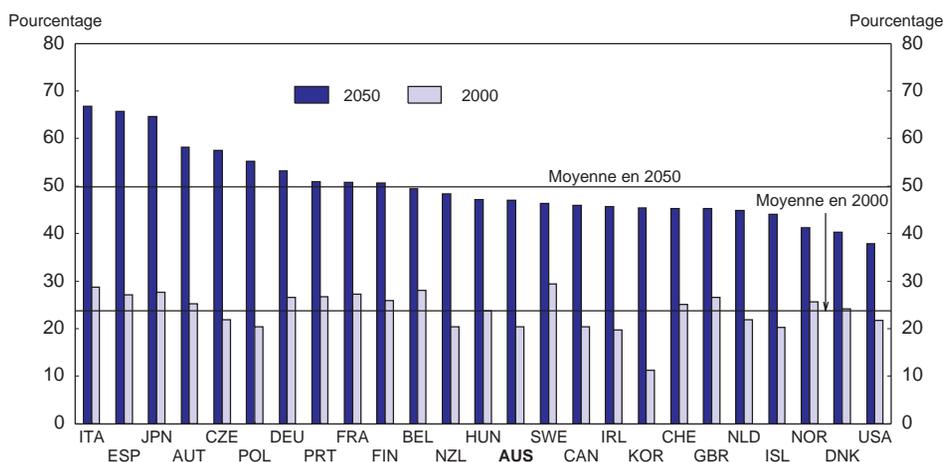


Source : OCDE, *Tableau de bord de la science, de la technologie et de l'industrie* (2003).

dépendance des personnes âgées – c'est-à-dire le nombre des personnes d'au moins 65 ans par rapport à la population d'âge actif (définie ici comme étant la tranche d'âge 20-64 ans⁹) – augmentera probablement d'un peu plus du double au cours du prochain demi-siècle (graphique 1.4). En même temps, la part des personnes très âgées (80 ans et plus) dans la catégorie des personnes âgées (65 ans et plus) augmentera elle aussi rapidement (tableau 1.3). Actuellement, les personnes de plus de 80 ans représentent moins d'un quart de la population des personnes âgées en Australie. D'ici à 2050, on estime que cette proportion passera à plus d'un tiers. Si on exclut une hausse sans précédent des taux de fertilité, la structure par âge de la population se stabilisera probablement par la suite, avec une proportion beaucoup plus élevée des personnes ayant dépassé l'âge de la retraite. Même si l'immigration continue de maintenir l'effectif de la population active, une immigration accrue ne pourrait que ralentir le vieillissement de la population mais non y mettre fin, principalement parce que les migrants vieilliront en même temps que le reste de la population.

Au cours des 25 dernières années, l'augmentation de la population active australienne a été plus forte que la moyenne dans la zone OCDE. Ce phénomène a résulté principalement de la croissance démographique, même s'il s'explique aussi, en partie, par une hausse du taux d'activité. Durant les années 90, la croissance de la population active a été plus faible qu'au cours des décennies précédentes

Graphique 1.4. **Taux de dépendance des personnes âgées¹**
2000-2050, pourcentage



1. Proportion de la population de 65 ans et plus par rapport à la population de 20 à 64 ans.

Source : OCDE, Office fédéral de la statistique de la Suisse et Nations unies. « World Population Prospects » 1950-2050.

Tableau I.3. **Taux de dépendance des personnes âgées et proportion des personnes très âgées dans la population âgée totale**

Pourcentage et variation en points de pourcentage

	Taux de dépendance des personnes âgées			Taux de personnes très âgées		
	2000	2050	Variation	2000	2050	Variation
Australie	20.4	47.0	26.6	23.3	34.0	10.7
Autriche	25.2	58.2	33.0	22.7	42.7	20.0
Belgique	28.1	49.5	21.4	21.5	39.7	18.2
Canada	20.4	45.9	25.5	23.8	36.2	12.3
République tchèque	21.9	57.5	35.6	17.0	29.0	12.0
Danemark	24.2	40.3	16.2	26.8	37.4	10.6
Finlande	25.9	50.6	24.7	22.0	35.2	13.2
France	27.2	50.8	23.6	22.2	37.5	15.3
Allemagne	26.6	53.2	26.6	21.1	37.5	16.4
Hongrie	23.7	47.2	23.5	16.9	26.6	9.7
Islande	20.3	44.0	23.7	23.9	34.3	10.4
Irlande	19.7	45.7	26.1	23.1	27.1	4.0
Italie	28.8	66.8	38.0	21.0	37.1	16.1
Japon	27.7	64.6	36.9	21.9	42.2	20.3
Corée	11.3	45.4	34.2	13.7	33.2	19.6
Pays-Bas	21.9	44.9	23.0	23.3	37.3	14.0
Nouvelle-Zélande	20.4	48.3	27.9	23.6	36.3	12.7
Norvège	25.6	41.2	15.7	29.0	34.7	5.7
Pologne	20.4	55.2	34.8	16.2	26.6	10.4
Portugal	26.7	50.9	24.2	19.1	30.7	11.6
Espagne	27.1	65.7	38.5	21.8	33.2	11.4
Suède	29.4	46.3	16.9	28.0	35.7	7.7
Suisse	25.1	45.3	20.3	26.5	40.4	13.9
Royaume-Uni	26.6	45.3	18.7	25.0	37.3	12.3
États-Unis	21.7	37.9	16.2	26.5	36.1	9.6
Moyenne	23.8	49.9	26.1	22.4	35.1	12.7

Note : Le taux de dépendance des personnes âgées est calculé comme suit : (personnes de 65 ans et plus)/(personnes de 20-64 ans). Le taux de personnes très âgées est égal à (personnes âgées de 80 ans et plus)/(personnes de 65 ans et plus).

Source : Eurostat; données nationales pour la Norvège, la Suisse, le Canada et les États-Unis; « World Population Prospects des Nations unies 1950-2050 (révision 2000) »; février 2001 pour l'Islande.

et est due entièrement à la démographie (y compris l'immigration nette, comme à l'accoutumée), sans autre amélioration des taux d'activité globaux (tableau I.4). Étant donné l'évolution démographique défavorable qui est prévue, il va de soi que la croissance de la population active se ralentira inévitablement dans l'avenir

Tableau I.4. **Évolution de la population et de l'offre globale de travail dans les pays de l'OCDE**

Taux de croissance annuel moyen

	Population		Taux d'activité ¹		Population active	
	1975-1989	1990-2000 ²	1975-1989	1990-2000 ²	1975-1989	1990-2000 ²
Australie	1.9	1.4	0.2	0.0	2.1	1.4
Autriche	0.6	0.6	0.4	0.5	1.0	1.1
Belgique	0.4	0.3	-0.1	0.2	0.4	0.5
Canada	1.7	1.3	0.7	-0.1	2.4	1.2
République tchèque	0.2	0.5	..	-0.2	..	0.3
Danemark	0.6	0.2	0.5	-0.4	1.1	-0.2
Finlande	0.6	0.5	0.3	-0.5	0.9	0.0
France	0.8	0.5	-0.1	0.1	0.7	0.7
Allemagne	..	0.4	..	-0.3	..	0.1
Grèce	1.2	0.9	0.2	0.1	1.4	1.0
Hongrie	..	0.0	..	-1.2	..	-1.2
Islande	1.6	1.2	0.6	1.0	2.1	2.2
Irlande	1.0	1.5	-0.3	1.2	0.7	2.7
Italie	0.9	0.3	0.0	-0.6	1.0	-0.3
Japon	1.2	0.7	0.0	-0.1	1.2	0.6
Corée	2.6	1.5	0.2	0.2	2.8	1.7
Luxembourg	0.6	1.1	0.5	2.2	1.1	3.3
Mexique	..	2.7	..	2.1	..	4.8
Pays-Bas	1.2	0.6	0.9	1.0	2.1	1.6
Nouvelle-Zélande	1.2	1.4	0.7	0.3	1.9	1.6
Norvège	0.8	0.4	0.6	0.5	1.4	0.9
Pologne	0.7	0.9	..	-1.0	..	-0.1
Portugal	1.0	0.5	0.1	-0.2	1.1	0.3
République slovaque	0.8	0.9	..	0.1	..	1.1
Espagne	1.2	0.9	-0.2	0.5	1.0	1.3
Suède	0.5	0.3	0.1	-0.6	0.6	-0.3
Suisse	0.8	0.7	0.5	-0.2	1.3	0.5
Turquie	2.8	2.7	-1.1	-1.8	1.7	0.9
Royaume-Uni	0.6	0.4	0.2	-0.2	0.8	0.2
États-Unis	1.3	1.0	0.6	0.2	2.0	1.2
Moyenne OCDE ³	1.3	0.9	0.2	-0.1	1.5	0.9
Union européenne ⁴	0.8	0.5	0.1	0.0	0.9	0.5

1. Population active totale et population de 15 ans et plus.

2. 1991-2000 pour l'Allemagne; 1992-2000 pour la Hongrie et la Pologne; 1994-2000 pour la République slovaque.

3. Moyenne pondérée. Sont exclus : Allemagne, Hongrie, Mexique, Pologne, République slovaque et République tchèque.

4. Moyenne pondérée. L'Allemagne est exclue.

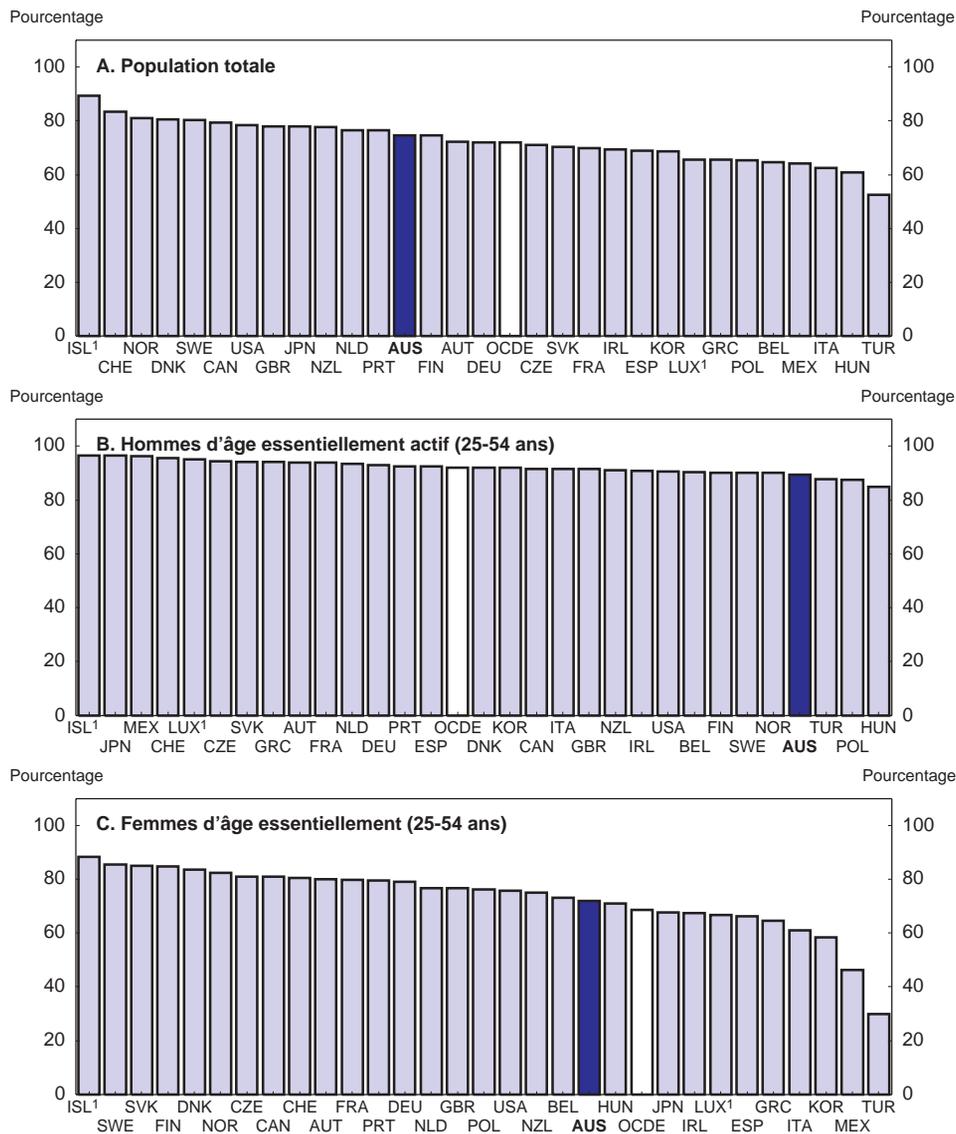
Source : OCDE, *Statistiques de la population active* (partie II).

sans nouvelle augmentation des taux d'activité. Même si le taux d'activité total en Australie est assez favorable comparé aux autres pays de l'OCDE, ceux des hommes d'âge très actif (graphique 1.5) et des travailleurs âgés sont parmi les plus bas de la zone de l'OCDE. L'activité croissante des femmes sur le marché du travail australien a été le principal facteur d'augmentation du taux d'activité globale au cours des décennies écoulées. Plus précisément, on estime que l'entrée des femmes dans la vie active a majoré le taux d'activité total de plus de 6½ points entre 1975 et 2000, tandis que l'évolution de l'activité des hommes a réduit de près de 4 points le taux total sur la même période (Burniaux et autres, 2004).

Burniaux et autres (2004) projettent l'évolution de l'offre de main-d'œuvre au cours des prochaines décennies en tenant compte de variables telles que la démographie (vieillesse), les effets de cohorte (les femmes jeunes remplaçant les hommes âgés), le chômage, les taux de fécondité et la population. D'après ces calculs, la main-d'œuvre australienne augmenterait de 18 % entre 2000 et 2025, puis resterait constante pendant le quart de siècle suivant. C'est mieux que l'évolution moyenne de la main-d'œuvre prévue par l'OCDE, qui s'attend à une hausse de 5 % seulement sur les 25 premières années de ce siècle, suivie d'une diminution de près de 9 % entre 2025 et 2050.

Une des faiblesses de cette analyse tient au fait que l'offre de main-d'œuvre devrait être mesurée sur la base du nombre d'heures travaillées et non sur la base du nombre de personnes. La tendance longue reste à la hausse pour le nombre d'heures travaillées, mais on a pu observer une légère baisse ces dernières années. Les travaux préliminaires de Banks (2004), qui portent sur le nombre d'heures et non sur le nombre de travailleurs, dépeignent une perspective moins positive. Premièrement, l'auteur prévoit que le taux d'activité global (nombre total d'heures travaillées rapporté à la population d'âge actif) baissera de 10 points d'ici à 2050¹⁰. Le nombre d'heures travaillées diminue à la fois parce que la fréquence du travail à temps partiel augmente de façon générale et parce que les travailleurs âgés ont une tendance beaucoup plus marquée à opter pour cette formule. Cette tendance n'est compensée que partiellement par des taux de chômage plus bas pour les travailleurs âgés et par le fait que le niveau d'instruction s'élève au fil du temps et que les personnes ayant un niveau d'études plus élevé ont généralement des taux d'activité plus élevés. Au total, le taux d'activité global pourrait baisser de 9 points. Bien entendu, dans la mesure où la diminution du nombre d'heures travaillées représente un arbitrage rationnel entre l'effort de travail et la demande de loisirs, le bien-être pourrait s'en trouver accru même si la croissance de la production de biens matériels et de services est plus lente. Cependant, cela suppose aussi que le régime des droits à retraite et la structure du système d'imposition du revenu des personnes physiques, surtout les taux élevés d'imposition marginale, ne faussent pas le choix travail/loisirs (voir chapitre 2).

Graphique 1.5. Taux d'activité par tranche d'âge et par sexe dans les pays de l'OCDE 2003



1. Données 2002.

Source : OCDE, base de données des Perspectives de l'emploi.

Une diminution du taux d'activité global de 9 points freinerait la croissance du PIB réel et du PIB réel par habitant à environ 2 % et 1½ pour cent respectivement à partir des années 2020, dans l'hypothèse d'une croissance de la productivité du travail de 1¼ pour cent¹¹ (moyenne de ces 30 dernières années). Ces chiffres sont à rapprocher d'une progression du PIB réel de près de 3½ pour cent et d'une croissance du PIB réel par habitant de 2¼ pour cent enregistrées dans les années 90¹². Même si les bons résultats obtenus dans les années 90 en matière de productivité de la main-d'œuvre (2 % par an en moyenne) pouvaient se maintenir indéfiniment, les taux de croissance annuels à long terme ne seraient que de ¼ point plus élevés, ce qui serait encore bien loin de l'amélioration des revenus observée ces dernières années. Par conséquent, même si l'on se base sur une évaluation optimiste fondée sur le « maintien du statu quo », les niveaux de vie matériels ne s'élèveront sans doute pas aussi vite au cours des quelques prochaines décennies que durant des dix années écoulées. Les effets du vieillissement de la population sur la productivité ne sont pas nets. Avec moins de travailleurs, il faudrait moins de biens d'équipement, mais avec une main-d'œuvre plus rare, les entreprises choisiront peut-être des modes de production à plus forte intensité de capital.

Dans des travaux plus récents (2004), Banks calcule les effets sur le PIB de différents scénarios de croissance de la productivité. Avec une progression de la productivité de 2 % par an (ce qui correspond à la forte productivité des années 90), les Australiens verraient leur PIB augmenter au total d'environ A\$ 5 700 milliards d'ici à 2050-51 par rapport à la hausse obtenue avec le taux de croissance de 1¼ pour cent retenu comme hypothèse dans le scénario de référence. Cela équivaut à un gain moyen de productivité d'environ un quart de million de dollars par personne sur cette période. Si le taux moyen de croissance de la productivité en Australie ne dépassait pas celui qui a prévalu au cours des deux décennies qui ont précédé les années « miracle », le résultat serait beaucoup moins satisfaisant. Dans ce cas, d'ici à 2050-51, la dégradation par rapport au scénario de référence serait d'environ A\$2 300 milliards au total (tableau 1.5). De toute évidence, il est indispensable de chercher à améliorer la productivité si l'on veut que les niveaux de vie matériels continuent de s'élever notablement.

Conséquences pour les finances publiques

Dans un scénario de « maintien du *statu quo* », non seulement l'économie croîtrait moins vite qu'actuellement, mais l'alourdissement des dépenses publiques liées au vieillissement intensifierait les pressions budgétaires. Les conséquences purement budgétaires des régimes publics de retraite ne sont pas particulièrement préoccupantes en comparaison des autres pays, en partie parce que la structure démographique de l'Australie est moins défavorable qu'ailleurs¹³, mais surtout parce que la « pension de vieillesse » du régime public par

Tableau 1.5. Impact de différents scénarios de croissance de la productivité sur le PIB

	Scénarios de croissance de la productivité, taux de croissance annuel après 2002/03		
	2.05 %	1.75 %	1.62 %
<i>Croissance moyenne du PIB par habitant¹</i>			
1990	2.15	2.15	2.15
2000	2.06	1.85	1.76
2010	1.79	1.49	1.36
2020	1.57	1.27	1.14
2030	1.73	1.43	1.30
2040	1.87	1.57	1.44
En dollars australiens			
<i>PIB réel</i>			
par habitant en 2050/51	88 073	76 467	71 915
Augmentation en 2003/04	50 899	39 293	34 741
Croissance supplémentaire de 2003/04 à 2050/51 (en milliards)	5 651	..	-2 279

1. PIB aux prix de 2001/02.

Source : Calculs préliminaires de la Commission de la productivité.

répartition, qui est une prestation forfaitaire assujettie à des conditions de ressources, est faible par rapport aux salaires moyens, garantissant une retraite de 25 % du salaire hebdomadaire moyen global des hommes¹⁴.

En Australie, le revenu pour la retraite se compose de trois éléments principaux. Le premier est la *pension de vieillesse* sous conditions de ressources, qui assure un filet de sécurité et est financée par l'impôt. Le deuxième réside dans les pensions servies par les régimes professionnels de retraite (appelés fonds de pension en Australie), qui sont financées par des cotisations obligatoires dans le cadre de la *garantie de retraite* et payées par les employeurs. Le troisième est l'*épargne volontaire*, qui comprend les sommes placées volontairement par les salariés dans les fonds de pension, l'acquisition d'un logement à titre de résidence principale et d'autres types d'épargne privée. La toute dernière estimation montre que 98 % des salariés ayant des droits à congé et 72 % de l'ensemble des salariés sont couverts par un régime de retraite (Australian Bureau of Statistics, 2001). En ce qui concerne l'épargne volontaire, environ 27 % des salariés reçoivent déjà des contributions (notamment le sacrifice sur les salaires) supérieures à la garantie de retraite, tandis que 20 % de l'ensemble des salariés versent des contributions volontaires après impôt (Bingham, 2003). Le fait que l'épargne privée représente une part croissante du revenu total pour la retraite laisse penser que le gouvernement australien évitera la charge budgétaire liée aux pensions de vieillesse à laquelle tous les autres pays sont confrontés. Il est prévu que les dépenses au titre des pensions de vieillesse passeront de 3 % du PIB en 2000 à 4.6 % du PIB en 2050 (Casey et autres, 2003). Même si cela représente

une augmentation notable, l'Australie est bien placée par rapport aux autres pays de l'OCDE pour faire face à ses obligations dans ce domaine (tableau 1.6). Malgré tout, le vieillissement de la population pourrait avoir d'autres effets sur des dépenses telles que celles liées aux services de santé et à la prise en charge des personnes âgées, qui sont examinées dans la prochaine section.

Ce sont sans doute les soins de santé et les soins de longue durée qui grèveront le plus les dépenses publiques. Si l'on considère l'ensemble des services de santé australiens, les dépenses annuelles moyennes par personne pour la tranche d'âge de 65 ans et plus sont environ quatre fois plus élevées que pour la tranche de moins de 65 ans, et elles sont six à neuf fois supérieures pour les personnes les plus âgées (Banks, 2004). De surcroît, et cet aspect est peut-être encore plus important, il y aura une demande grandissante de services de santé induite par l'apparition et la diffusion de nouvelles technologies médicales, qui interagira avec les effets du vieillissement et sera amplifiée par la forte élasticité-revenu de la demande de soins de santé¹⁵. Même si certaines des nouvelles technologies peuvent abaisser le coût des services de santé, les tendances sur longue période indiquent que cette diminution sera largement compensée par l'expansion globale des traitements et la hausse des coûts unitaires de certaines technologies, notamment du côté des produits pharmaceutiques¹⁶. Dépenser plus ne pose pas nécessairement un problème si l'on se rend compte que ces coûts supplémentaires sont compensés par des avantages additionnels. Mais, comme 70 % des dépenses de santé australiennes sont financées sur fonds publics, le gouvernement a intérêt à assurer des services efficaces et à favoriser les gains de productivité (graphique 1.6).

En raison principalement de l'accroissement rapide du nombre des personnes âgées, les dépenses de santé sont vouées à augmenter considérablement et les autorités¹⁷ prévoient une hausse de 5-6 points de PIB d'ici au milieu du siècle. Il y a quatre grandes catégories de dépenses de santé en Australie : les hôpitaux, les services médicaux (Medicare), les produits pharmaceutiques et les autres dépenses, et les effets du vieillissement de la population varient pour ces différentes composantes des soins de santé. Ils sont très marqués en ce qui concerne les hôpitaux et les produits pharmaceutiques, car ces services sont ceux dont les coûts augmentent le plus avec l'âge. Les coûts moyens par personne pour un homme de 65-74 ans dans le Pharmaceutical Benefits Scheme (PBS) représentent plus de 18 fois ceux enregistrés pour un homme de 15-24 ans. Les coûts hospitaliers ont un profil d'âge qui suit une pente tout aussi forte, tandis que les coûts de Medicare augmentent aussi avec l'âge, mais dans une moindre mesure (Banks, 2004). Avec le rapide accroissement du nombre de personnes âgées, le profil d'âge des dépenses de santé laisse penser que le vieillissement alourdira notablement ces dépenses. Aussi le *Rapport intergénérationnel* prévoit-il une dégradation du solde budgétaire de l'État fédéral, qui passerait d'un léger excédent actuellement à un déficit de 5 % du PIB au début des années 2040, sur la base de politiques inchangées.

Tableau 1.6. **Dépenses liées à l'âge, prévisions 2000-2050¹**
Niveaux en pourcentage du PIB, variation en points de pourcentage

	Dépenses totales liées à l'âge		Pensions de retraite		Préretraites		Santé et soins de longue durée		Prestations pour enfants/familiales et d'éducation	
	Niveau	Variation	Niveau	Variation	Niveau	Variation	Niveau	Variation	Niveau	Variation
	2000	2000-50	2000	2000-50	2000	2000-50	2000	2000-50 ²	2000	2000-50
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
Australie	16.7	5.6	3.0	1.6	0.9	0.2	6.8	6.2	6.1	-2.3
Autriche ²	[10.4]	[2.3]	9.5	2.2	..	..	[5.1]	[3.1]	..	..
Belgique	22.1	5.2	8.8	3.3	1.1	0.1	6.2	3.0	6.0	-1.3
Canada	17.9	8.7	5.1	5.8	..	..	6.3	4.2	6.4	-1.3
République tchèque	23.1	6.9	7.8	6.8	1.8	-0.7	7.5	2.0	6.0	-1.2
Danemark ³	29.3	5.7	6.1	2.7	4.0	0.2	6.6	2.7	6.3	0.0
Finlande	19.4	8.5	8.1	4.8	3.1	-0.1	8.1	3.8	..	..
France ⁴	[18.0]	[6.4]	12.1	3.9	..	..	[6.9]	[2.5]	..	..
Allemagne	[17.5]	[8.1]	11.8	5.0	..	..	[5.7]	[3.1]	..	..
Hongrie ⁵	7.1	1.6	6.0	1.2	1.2	0.3	..	..	..	..
Italie	[19.7]	[1.9]	14.2	-0.3	..	..	[5.5]	[2.1]	..	..
Japon	13.7	3.0	7.9	0.6	..	..	5.8	2.4	..	..
Corée	3.1	8.5	2.1	8.0	0.3	0.0	0.7	0.5	..	..
Pays-Bas ⁶	19.1	9.9	5.2	4.8	1.2	0.4	7.2	4.8	5.4	0.0
Nouvelle-Zélande	18.7	8.4	4.8	5.7	..	..	6.7	4.0	7.2	-1.3
Norvège	17.9	13.4	4.9	8.0	2.4	1.6	5.2	3.2	5.5	0.5
Pologne ⁵	12.2	-2.6	10.8	-2.5	1.4	-0.1	..	..	..	..
Espagne	[15.6]	[10.5]	9.4	8.0	..	..	[6.3]	[2.5]	..	..
Suède	29.0	3.2	9.2	1.6	1.9	-0.4	8.1	3.2	9.8	-1.2
Royaume-Uni	15.6	0.2	4.3	-0.7	..	..	5.6	1.7	5.7	-0.9
États-Unis	11.2	5.5	4.4	1.8	0.2	0.3	2.6	4.4	3.9	-1.0

Tableau 1.6. **Dépenses liées à l'âge, prévisions 2000-2050** (suite)

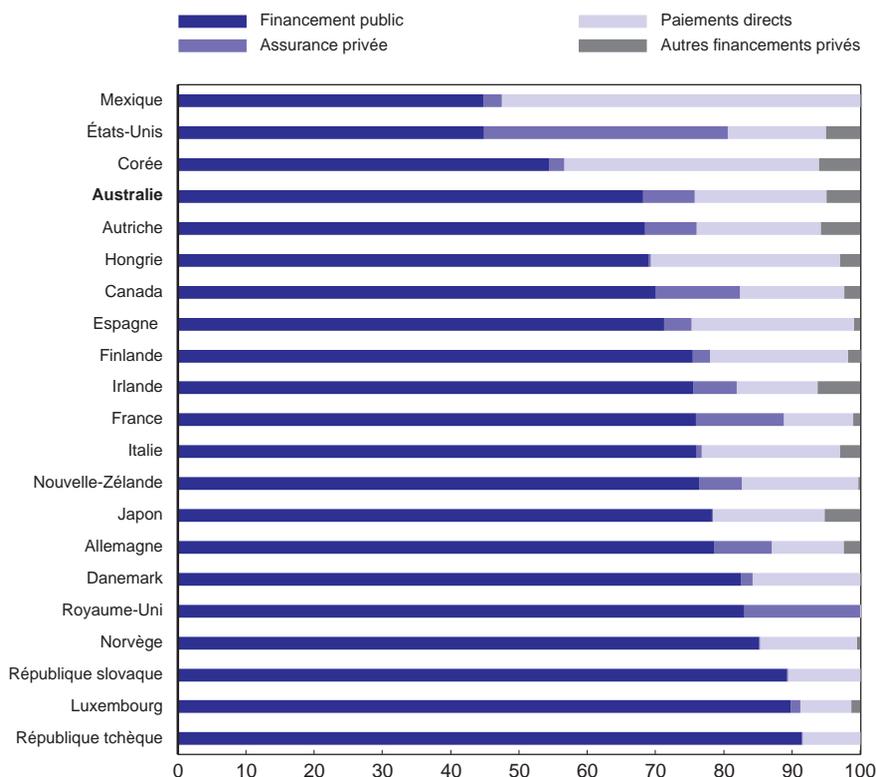
Niveaux en pourcentage du PIB, variation en points de pourcentage

	Dépenses totales liées à l'âge		Pensions de retraite		Préretraites		Santé et soins de longue durée		Prestations pour enfants/familiales et d'éducation	
	Niveau	Variation	Niveau	Variation	Niveau	Variation	Niveau	Variation	Niveau	Variation
	2000	2000-50	2000	2000-50	2000	2000-50	2000	2000-50 ²	2000	2000-50
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
Moyenne des pays ci-dessus ⁷	21.2	5.8	7.4	3.4	1.6	0.2	5.9	3.1	6.2	-0.9
Portugal ⁸	15.6	4.3	8.0	4.5	2.5	-0.4	..	..	..	..

1. Les données concernant la santé proviennent de EPC (2001). Elles sont le résultat d'une étude de la Commission européenne appliquant une méthodologie commune à tous les pays. Les prévisions reposent sur les hypothèses macroéconomiques de l'OCDE (2001), tableau 1.8. Pour ces prévisions concernant la santé et les soins de longue durée, le coût du capital est censé augmenter parallèlement à la productivité/aux salaires. Les prévisions ne prennent pas en compte le changement technologique et les autres facteurs qui ne sont pas liés à l'âge.
2. Pour l'Autriche, les dépenses totales pour les retraites incluent d'autres dépenses liées à l'âge qui ne relèvent pas des définitions des colonnes 3 à 10. Ces autres dépenses représentent 0.9 % du PIB en 2000 et augmentant de 0.1 point de pourcentage au cours de la période jusqu'à 2050.
3. Le total pour le Danemark inclut d'autres dépenses liées à l'âge qui ne peuvent être classées dans les autres rubriques. Elles représentent 6.3 % du PIB en 2000 et augmentent de 0.2 point de pourcentage au cours de la période allant jusqu'à 2050.
4. Pour la France, la dernière année disponible est 2040.
5. Le total ne comprend que les dépenses pour les pensions de retraite et les préretraites.
6. Les dépenses pour les préretraites ne concernent que les dépenses pour les plus de 55 ans.
7. Sommes des moyennes des colonnes. La moyenne OCDE exclut les pays pour lesquels les informations nécessaires ne sont pas disponibles, ainsi que le Portugal (pour lequel la comparabilité des données est insuffisante).
8. Le Portugal a fourni une estimation des dépenses totales liées à l'âge, mais n'a pas indiqué les dépenses pour toutes leurs composantes.

Source : OCDE et EPC (2001).

Graphique 1.6. Répartition du financement des dépenses de santé
Part des dépenses totales de santé, 2001



Source : OCDE (2004), Éco-santé.

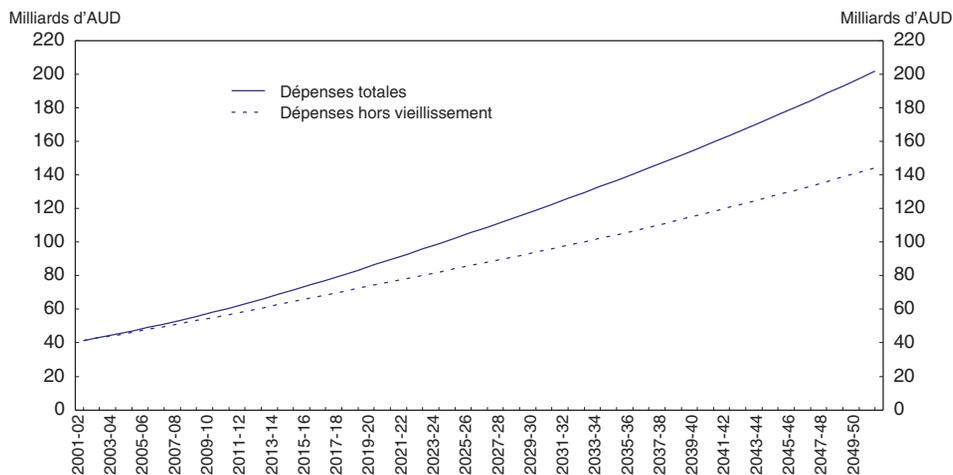
Ces estimations sont nettement plus hautes que celles des autres pays de l'OCDE qui disposent de prévisions officielles. Une des sources de pression que fait ressortir le *Rapport intergénérationnel* est le fort taux de croissance continu des dépenses au titre du PBS, dû à la mise à disposition accrue de médicaments nouveaux et plus onéreux, qui accroissent le volume total des prescriptions et le coût par prescription pour l'État. La part des dépenses du PBS dans le PIB pourrait augmenter d'au moins 3 points¹⁸ d'ici à 2041-42, pour s'établir aux alentours de 3½ pour cent du PIB.

De fait, au cours de la décennie passée, ce sont des facteurs non démographiques¹⁹, et pas la croissance démographique ou les variations de la structure par âge de la population, qui ont été le principal déterminant des dépenses réelles

de santé. Entre 1989-90 et 2000-01, la part des dépenses de santé non liées à la démographie a progressé de 3.2 % en termes réels, alors que les dépenses de santé imputables à la croissance de la population et à sa structure par âge n'ont augmenté « que » de 1.2 % et 0.5 % respectivement. Le progrès technologique explique pour une grande part l'alourdissement non démographique des dépenses de santé par personne (Commonwealth, 2002). D'après le *Rapport intergénérationnel*, les dépenses du Commonwealth (par opposition aux dépenses des États, des Territoires et du secteur privé) passeraient à 4.3 % du PIB d'ici à 2011-12 et à 8.1 % du PIB d'ici à 2041-42. Dans ce scénario, les dépenses de santé non démographiques réelles du Commonwealth croîtraient de 2.6 % par an pendant les quatre prochaines décennies, c'est-à-dire de 0.6 point de moins par an qu'au cours de la décennie écoulée. De toute évidence, les prévisions sont très sensibles au taux de croissance non démographique utilisé. Dans l'hypothèse d'une progression tendancielle annuelle (croissance réelle par personne, corrigée en fonction de l'âge) des dépenses de santé de 3 %, le résultat en 2040-41 passe de 8.1 % à 9.7 % du PIB. Ces taux de croissance des dépenses de santé tendancielles non seulement sont élevés en eux-mêmes, mais ils paraissent aussi être plus élevés que ceux retenus comme hypothèse par les autres pays dans leurs prévisions à long terme. Néanmoins, ils reflètent bien la persistance de tendances établies de longue date, qui ne laissent prévoir aucun ralentissement. Dans le domaine de la santé, du moins, le progrès technologique ne semble pas se traduire par une baisse des coûts.

Récemment, Banks (2004), rendant compte de prévisions préliminaires de la Commission de la productivité, a estimé que les dépenses globales de soins de santé de toutes les administrations australiennes (à l'exclusion des soins aux personnes âgées et de la consommation de capital) passeront de 5.8 % du PIB en 2000-01 à 11.1 % en 2050-51. L'« effet vieillissement » donne pour 2050-51 des dépenses de santé supérieures d'un tiers à celles obtenues dans un scénario où la structure par âge de 2001 reste inchangée. Sur l'ensemble de la période se terminant en 2050-51, le vieillissement de la population représente A\$ 1 200 milliards supplémentaires pour les dépenses publiques (graphique 1.7). Comme dans le *Rapport intergénérationnel*, les dépenses hospitalières et pharmaceutiques sont celles qui accuseront la hausse la plus marquée (tableau 1.7). Compte tenu de l'importance de sa contribution à travers le PBS et le financement des hôpitaux publics, on estime que l'État fédéral australien représentera plus de 3.9 points des 5.3 points de croissance des coûts de santé en proportion du PIB au cours de cette période. Ces prévisions relatives aux dépenses de santé sont sensiblement plus hautes que celles dont font état les autres pays de l'OCDE qui disposent de prévisions officielles. Cependant, les autres pays ne tablent généralement pas sur l'hypothèse d'un alourdissement des coûts unitaires réels de prestation des soins de santé : leurs prévisions portent uniquement la plupart du temps sur les facteurs purement liés à l'âge.

Graphique 1.7. Importance des effets du vieillissement sur le coût des soins de santé



Source : Commission de la productivité.

Tableau 1.7. Principales sources de pression sur les coûts dans le secteur de la santé
Pourcentage

Secteur de la santé	Part du PIB		Augmentation jusqu'en 2050/51 du fait du vieillissement
	2001/02	2050/51	
Hôpitaux	2.71	5.00	45.3
Medicare	1.27	1.93	19.7
Prestations pharmaceutiques	0.68	2.52	52.1
Autres dépenses	1.14	1.67	15.4
Total	5.79	11.12	36.4

Source : Calculs préliminaires de la Commission de la productivité.

Une autre conséquence budgétaire du vieillissement de la population est l'alourdissement probable des dépenses au titre des soins aux personnes âgées. L'administration fédérale joue un rôle moteur dans la planification et le financement des soins institutionnels et de plusieurs services de soins communautaires. Les dépenses de l'administration fédérale au titre des soins aux personnes âgées ont représenté environ 0.7 % du PIB en 2001-02 et devraient passer à 1.8 % du PIB en 2041-42, essentiellement du fait d'une augmentation des dépenses pour les soins institutionnels.

Si l'on veut éviter un déficit chronique des finances publiques dans le moyen terme, il faudra soit réduire les services publics, soit majorer les impôts de 5 % du PIB pour financer dans les années 2040 le même niveau global de services publics que celui qui est offert actuellement. Aucune de ces deux « solutions » n'est populaire. Une autre possibilité serait de mettre en œuvre des mesures économiques de nature à accélérer les gains de productivité, notamment dans la prestation de services de santé, et de rehausser les taux d'activité de la population d'âge actif afin de compenser la baisse des taux d'activité globaux. Il faudrait que ces mesures s'accompagnent de réformes visant à améliorer l'efficacité dans la fourniture de services de santé et de soins aux personnes âgées. Les politiques envisageables à cet effet sont examinées dans les chapitres qui suivent.

Augmenter la productivité et les taux d'activité

Si tant est que l'on puisse se baser sur l'expérience passée, les mesures visant à augmenter la productivité du travail semblent particulièrement prometteuses pour maintenir la croissance de la production et des revenus (graphique 1.8). Par ailleurs, les indicateurs de productivité montrent systématiquement que la production par heure-personne en Australie est nettement inférieure à ce qu'elle est dans les grands pays (États-Unis et certains pays d'Europe), de sorte qu'il existe une ample marge de rattrapage. Les principales mesures à cet égard sont celles qui stimulent la concurrence sur les marchés de produits (voir chapitre 3) et favorisent ainsi la croissance de la productivité multifactorielle et la diffusion des nouvelles technologies. Un autre moyen pour renforcer la croissance économique consiste à développer l'emploi. Les comparaisons internationales du chômage structurel, des taux d'emploi globaux et des taux d'activité semblent indiquer qu'il existe de grandes possibilités d'améliorer l'utilisation du facteur travail en Australie. Il faut donc mettre en œuvre des réformes du marché du travail et du système de protection sociale afin de réduire le chômage structurel et d'encourager le maintien en activité des travailleurs âgés (voir chapitre 4). Il serait utile aussi de renforcer les incitations à exercer un emploi, puis à rester dans la vie active, en améliorant les perspectives d'emploi des travailleurs découragés en général et en offrant des emplois qui correspondent aux aspirations des travailleurs âgés en particulier²⁰.

Effets d'une hausse des taux d'activité sur la production et les finances publiques

Production plus élevée

Une hausse des taux d'activité aurait, dans l'avenir, de puissants effets sur le PIB. Gruen et Barbutt (2003) examinent les répercussions sur la production d'une hausse durable des taux d'activité en Australie pendant les quarante prochaines années, en se basant sur les prévisions du Rapport intergénérationnel. Ces prévisions reposent sur l'hypothèse (le mécanisme n'est pas précisé) selon laquelle, pour chaque cohorte d'âge et pour chaque sexe, les taux d'activité australiens

Graphique 1.8. **Décomposition de la croissance du revenu économique par habitant**
 Différence en points de pourcentage du PIB par habitant en PPA,
 par rapport aux États-Unis, 2002



1. Productivité par salarié.

Source : OCDE, base de données sur la productivité (septembre 2004).

s'élèveraient progressivement sur les vingt années à venir pour atteindre le 80^e centile de la distribution des taux d'activité actuels dans la zone de l'OCDE²¹ et resteraient ensuite à ce niveau. Au début des années 2040, le taux d'activité global dépasserait de 5-6 points les prévisions du Rapport intergénérationnel. Ce scénario assez ambitieux et optimiste signifierait que les taux d'activité en Australie, au lieu de diminuer par suite du vieillissement de la population, augmenteraient petit à petit pendant la majeure partie des vingt prochaines années, avant de baisser légèrement. Avec ces projections, le niveau du PIB réel serait supérieur d'environ 9 % aux prévisions du Rapport intergénérationnel dans une vingtaine d'années et le resterait pendant les vingt années suivantes. Environ un tiers de l'accroissement de la production résulterait d'une élévation du taux d'activité des hommes de 45-64 ans, et une part comprise entre un sixième et un quart serait imputable à une plus forte activité des personnes de 65 ans et plus.

Un déficit budgétaire moins important

Il faudrait avoir à l'esprit qu'une accélération de la croissance économique due à un apport plus important de facteur travail et non à des gains de productivité a des effets positifs plus marqués sur le solde budgétaire des administrations publiques. Cela s'explique par le fait que des gains de productivité dans l'ensemble de l'économie généreront fort probablement des hausses générales correspondantes des salaires réels dans l'ensemble de l'économie, notamment dans le secteur public. Si la croissance de la productivité est plus forte dans tous les secteurs de l'économie, y compris les secteurs de services financés par les pouvoirs publics, une hausse des salaires dans le secteur public s'accompagnera d'une productivité plus élevée, d'où une (légère) réduction de la dégradation prévue du solde budgétaire. Les prévisions de Gruen et Garbutt (2004) aboutissent à une contraction du déficit budgétaire par rapport au PIB de ½ point en 2040 pour une croissance de la productivité du travail supérieure de ½ point à celle retenue dans le scénario de référence du Rapport intergénérationnel (2¼ pour cent au lieu de 1¼ pour cent). Si, par contre, la croissance de la productivité est plus forte uniquement dans les secteurs autres que les services financés sur fonds publics, il n'y aura pas de compensation, par la productivité, des salaires réels plus élevés dans le secteur public. Par conséquent, la diminution du déficit budgétaire par rapport aux prévisions du Rapport intergénérationnel au cours de la quarantaine d'années à venir pourrait être de l'ordre de ¼ pour cent seulement du PIB. On sait qu'il est difficile de mesurer les gains de productivité dans le secteur des services financés par les pouvoirs publics, mais la plupart des observateurs les jugent faibles.

En revanche, une croissance additionnelle de la production due à un apport plus important de travail augmente les recettes fiscales sans alourdir les dépenses publiques. Avec des taux d'activité plus élevés, il y aura moins de personnes vivant de pensions de vieillesse ou d'invalidité. En conséquence, les projections concernant les conséquences

budgétaires de taux d'activité accrus donnent un solde budgétaire nettement plus favorable que celles qui sont fondées sur des gains de productivité additionnels plausibles²². Tandis que le Rapport intergénérationnel prévoit un déficit budgétaire induit par le vieillissement de 5 % du PIB dans une quarantaine d'années, des taux d'activité par âge et par sexe équivalents au cinquième supérieur de la distribution actuelle dans la zone de l'OCDE élimineraient largement la composante du déficit budgétaire imputable à l'évolution démographique. Cependant, la majeure partie du déficit budgétaire associé aux prévisions du Rapport intergénérationnel – entre trois cinquièmes et quatre cinquièmes selon les hypothèses – résulte de l'accroissement de dépenses de santé qui ne sont pas liées au vieillissement. Néanmoins, avec des niveaux de revenu sensiblement plus élevés en raison d'une hausse des taux d'activité induite par l'action gouvernementale par rapport aux scénario de référence (et peut-être d'une croissance plus forte de la productivité du travail), il serait possible de payer plus cher pour les services de santé et de prise en charge des personnes âgées.

La difficulté d'assurer un approvisionnement durable en eau

Une autre difficulté réside dans la gestion durable de l'eau, car l'Australie est un continent relativement aride, où la rareté de l'eau est exacerbée par la variabilité du climat, notamment une sécheresse périodique. La période de sécheresse qui a commencé en 2002 s'est révélée être l'une des pires et des plus longues que le pays ait jamais connues. Même à la fin de 2004, les précipitations dans les régions les plus touchées n'avaient pas retrouvé leur niveau normal. La sécheresse a entraîné une très forte baisse de la production agricole et de sévères restrictions d'eau pour les ménages dans plusieurs villes d'Australie. L'eau appartient aux États en Australie, et les droits d'utilisation de l'eau sont traditionnellement liés au sol. Environ trois quarts de l'eau utilisée vont à l'irrigation des terres agricoles, et la rapide croissance de la population et de l'activité dans les zones urbaines augmente encore le volume d'eau utilisé.

Dans le passé, l'approvisionnement en eau était lourdement subventionné, ce qui encourageait une utilisation excessive et une affectation inefficente de l'eau, malgré sa rareté. La concurrence grandissante pour les ressources en eau exerce des pressions sur l'environnement car les niveaux des cours d'eau baissent et la salinité des sols due à l'irrigation s'accroît. Toutefois, la pénurie croissante a conduit à mettre en œuvre des réformes importantes de la politique de l'eau depuis les années 80, surtout la mise en place d'un *Programme national de réforme de l'eau* en 1994-95, dans le cadre duquel toutes les autorités australiennes se sont engagées à appliquer un large éventail de mesures fondées sur le jeu du marché. On verra au chapitre 3 quelle est l'évolution récente dans ce secteur.

La réforme dans le secteur de l'eau vise à améliorer l'efficacité dans l'affectation et l'utilisation de l'eau, tout en assurant un meilleur équilibre entre la

consommation et les besoins environnementaux dans les cours d'eau surutilisés. Il s'agit donc d'une tentative d'intégration des réformes microéconomiques et environnementales. Les prix doivent par conséquent refléter le coût économique total des ressources, les subventions croisées doivent disparaître et les autres subventions doivent devenir plus transparentes. Les échanges de droits d'utilisation de l'eau ont pour but d'améliorer l'efficacité allocative. Le programme prévoit aussi la fourniture spécifique d'eau pour l'environnement, ce qui oblige les fournisseurs de services d'eau à opérer sur une base commerciale et à séparer la fonction de réglementation de la fonction de fourniture, et il permet aussi de limiter les investissements nouveaux dans l'approvisionnement en eau des zones rurales aux projets économiquement viables et respectueux de l'environnement.

Les progrès de la mise en œuvre de la réforme de l'eau ont été inégaux selon les types d'utilisation de l'eau et selon les États. La réforme de la tarification dans les zones urbaines est généralement bien avancée, mais elle s'est opérée beaucoup plus lentement dans les zones rurales, en particulier pour l'irrigation. La récupération intégrale des coûts est aussi un objectif affiché pour l'eau en zone rurale, mais ce principe est interprété dans un sens étroit puisqu'il ne tient pas compte des coûts de l'infrastructure existante. On a beaucoup avancé dans la mise en place des conditions de base pour des marchés des droits sur l'eau. De fait, les échanges de droits sont peu développés dans la plupart des États car il n'y a pas encore de contrats standardisés et de nombreux États restreignent les échanges en dehors du district d'irrigation où l'eau est actuellement utilisée. Ces restrictions entravent l'efficacité des échanges et l'affectation de l'eau à ses usages les plus productifs. Les réformes dans ce domaine, comme dans plusieurs autres, posent des problèmes d'égalité des conditions entre les États et les Territoires – et, de fait, il est difficile de s'entendre sur ce en quoi consiste l'égalité des conditions. Les difficultés, sur ce plan, sont davantage d'ordre politique que d'ordre économique.

Notes

1. Voir Lu et Hedley (2004). On estime qu'au cours de la période de trois ans 2001-2003, le ralentissement des exportations nettes a retranché (au total) jusqu'à 6 points à la croissance économique.
2. L'exercice budgétaire commence le 1^{er} juillet.
3. Les termes de l'échange ont commencé de s'améliorer en 1999. Ils sont maintenant à leur niveau le plus élevé depuis 28 ans.
4. Voir plus loin l'introduction du chapitre 3.
5. Des travaux d'infrastructure publique seront entrepris dans les domaines des transports, de l'électricité, de l'eau, des écoles, des hôpitaux et du logement public, même si la plupart de ces projets ne démarreront qu'après 2004-05. Bon nombre de ces projets seront réalisés par le secteur privé dans le cadre de partenariats secteur public-secteur privé.
6. Lorsqu'on compare les *niveaux* de productivité, il faut tenir compte du fait que, dans certains pays européens en particulier, les *niveaux* élevés de productivité sont dus à ce que les emplois requérant peu de qualifications ont été évincés du marché, en raison de l'interaction complexe des systèmes d'imposition et de prestations sociales ainsi que des dispositifs de protection de l'emploi et de négociation collective, et donc d'un manque chronique de possibilités d'emploi pour les travailleurs peu qualifiés.
7. Cette cohorte inclut les résidents australiens nés durant le « baby-boom » de l'Australie, dont on considère généralement qu'il a commencé en 1946 et s'est terminé entre 1961 et 1965.
8. Commonwealth of Australia (2002), Intergenerational Report 2002-03.
9. La tranche d'âge « classique » est de 16-64 ans. La tranche d'âge 16-19 ans comprend beaucoup de scolaires (en particulier dans les sociétés occidentales où la scolarisation est obligatoire jusqu'à 18 ans). Par conséquent, lorsqu'on mesure le taux de dépendance (des retraités pour lesquels les actifs paient), on pourrait faire valoir que l'on mesure mieux les pressions en utilisant comme dénominateur la tranche d'âge 20-64 ans.
10. Ces prévisions corroborent en grande partie les conclusions du Rapport intergénérationnel du gouvernement du Commonwealth; voir *Commonwealth Government's Intergenerational Report* (2002).
11. Rapport 2002-03.
12. Tout en supposant la même hausse de la productivité du travail dans le long terme, le tout dernier scénario de croissance de la Commission de la productivité (Banks 2004) est un peu plus pessimiste, arrivant à 1¼ pour cent de progression du PIB par habitant à partir des années 2020.

13. Voir le chapitre IV de l'*Étude économique de l'Australie* de l'OCDE 2003.
14. Afin d'encourager les cotisations volontaires au système de retraite professionnelle pour compléter le revenu pendant la retraite, une cocontribution de l'État a été mise en place en 2003 pour les personnes ayant un revenu faible ou moyen. Dans le cadre de ce système, l'État verse un abondement à part égale pouvant aller jusqu'à A\$ 1 000 par an à l'épargne en vue de la retraite constituée par les personnes remplissant certaines conditions.
15. Cependant, lorsqu'on examine les coûts des soins de santé, il ne faut pas oublier qu'une consommation accrue de services de santé procure des avantages comme l'allongement de l'espérance de vie et l'amélioration de la qualité de la vie.
16. D'aucuns pensent que des traitements médicaux améliorés et une meilleure médication peuvent réduire les taux d'invalidité, ce qui abaisserait les coûts médicaux correspondants, compensant ainsi l'augmentation des dépenses de santé liée au vieillissement. Voir, par exemple, Richardson et Robertson (1999). Cependant, la plupart des chercheurs s'attendent à ce que ces facteurs n'entraînent que des réductions de coûts mineures.
17. Le *Rapport intergénérationnel* donne des prévisions détaillées des dépenses publiques dans les domaines généraux de la santé et des soins aux personnes âgées, des paiements nets de sécurité sociale aux particuliers, des dépenses d'éducation et des dépenses au titre du régime public de retraite. Pour les autres domaines de dépenses publiques, le rapport table sur l'hypothèse de dépenses constantes à 8.3 % du PIB sur la période couverte par les prévisions.
18. Les prévisions du Rapport intergénérationnel concernant les dépenses de santé reposent sur l'hypothèse selon laquelle les mesures prévues dans le budget 2002-03 afin de ralentir la hausse des coûts du PBS seraient appliquées durant la période couverte par les prévisions. Après avoir été rejetée initialement par le Sénat, la proposition de ticket modérateur a été adoptée en 2004, son entrée en vigueur étant fixée au 1^{er} janvier 2005.
19. Croissance réelle par personne, corrigée en fonction de l'âge.
20. Voir Encel (2003).
21. Le taux d'activité de référence ne tient pas compte de certains pays de l'OCDE (Corée du Sud, Mexique, Turquie et République slovaque), dont la part des dépenses sociales dans le PIB est très faible étant donné que les travailleurs, dans ces pays, sont beaucoup plus fortement incités à continuer de travailler au-delà d'un certain âge que les travailleurs australiens. La Hongrie est exclue en raison de problèmes de données et le Luxembourg parce que le taux d'activité y est supérieur à 100 %, du fait du grand nombre de travailleurs étrangers qui viennent y travailler chaque jour.
22. Voir Gruen et Garbutt (2004).

Bibliographie (chapitre et annexe)

- Australian Bureau of Statistics (2001), *Survey of Employment Arrangements and Superannuation*, Cat. n° 6361.0.
- Banks, G. (2004), « An ageing Australia: small beer or big bucks? », *Presentation to the South Australian Centre for Economic Studies, Economic Briefing*, Adelaïde, 29 avril.
- Banque de réserve de l'Australie (2003), *Rapport annuel*.
- Banque de réserve de l'Australie (2004), *Financial Stability Review*, mars.
- Bingham, C. (2003), « Impact of private saving on longer careers on retirement incomes », Paper to the Eleventh Annual Colloquium of Superannuation Researchers, Université de Nouvelle-Galles-du-Sud, juillet 2003.
- Burniaux, J.M., R. Duval et F. Jaumotte (2004), « Coping with ageing: A dynamic approach to quantify the impact of alternative policy options on future labour supply in OECD countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 371.
- Casey, B., H. Oxley, E. Whitehouse, P. Antolin, R. Duval et W. Leibfritz (2003), « Policies for an ageing society: Recent measures and areas for further reform », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 369.
- Commonwealth of Australia (2002), *Intergenerational Report 2002-03, Budget 2002-03, Budget Paper No. 5*, mai, Canberra.
- Connolly, E. et M. Kohler (2004), « The impact of superannuation on household saving », *Reserve Bank of Australia Discussion Paper*, n° 2004-01, mars.
- Dowrick, S., et P. McDonald (2002), « Comments on Intergenerational Report 2002-03 », *Australian National University*, disponible à l'adresse <http://ecocomm.anu.edu.au/people/info.asp?Surname=Dowrick&Firstname=Steve>.
- Duval, R. (2003), « The retirement effects of old-age pension and early retirement schemes in OECD countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 370.
- Eaqub, S. (2004), « Household consumption and the wealth effect », *ANZ Economic Research*, juin.
- Economic Policy Committee of the European Union (2001), *The Budgetary Challenges posed by Ageing Populations: the Impact on Public Spending on Pensions, Health and Long-term Care for the Elderly and Possible Indicators of the Long-term Sustainability of Public Finance*, Bruxelles. EPC/ECFIN//655/01-EN Final.
- Encel, S. (2003), « Age can work: The case for older Australians staying in the workforce », *Université de Nouvelle-Galles-du-Sud*, disponible à l'adresse www.bca.com.au/content.asp?newsid=87370.
- Hay, M. (2004), « The impact of oil on the Australian economy », *ANZ Economic Research*, septembre.

- Gruen, D. et M. Garbutt (2003), « The output implications of higher labour force participation », *Treasury Working Paper 2003-02*, octobre.
- Gruen, D. et M. Garbutt (2004), « The long-term fiscal implications of raising Australian labour force participation or productivity growth », *Treasury Working Paper 2004-01*, avril.
- Kohler, M., E. Connolly et K. Smith (2004), « The composition and distribution of household assets and liabilities: Evidence from the 2002 HILDA Survey », *Reserve Bank of Australia Bulletin*, avril.
- Kennedy, S. et D. Hedley (2003), « A Note on Educational Attainment and Labour Force Participation in Australia », *Treasury Working Paper 2003-03*, novembre.
- La Cava, G. et J. Simon (2003), « A tale of two surveys : Household debt and financial constraints in Australia », *Reserve Bank of Australia Discussion Paper*, n° 2003-08, juillet.
- Lu, L. et D. Hedley (2004), « The impact of the 2002-03 drought on the economy and agricultural employment », *Treasury Economic Roundup*, automne.
- Richardson, J. et I. Robertson (1999), « Ageing and the cost of health services », *Policy implications of the ageing of Australia's population*, Commission de la Productivité, mars.
- Steering Committee for the Review of Government Service Provision (2004), *Report on Government Services 2004*, Commission de la Productivité, Canberra.

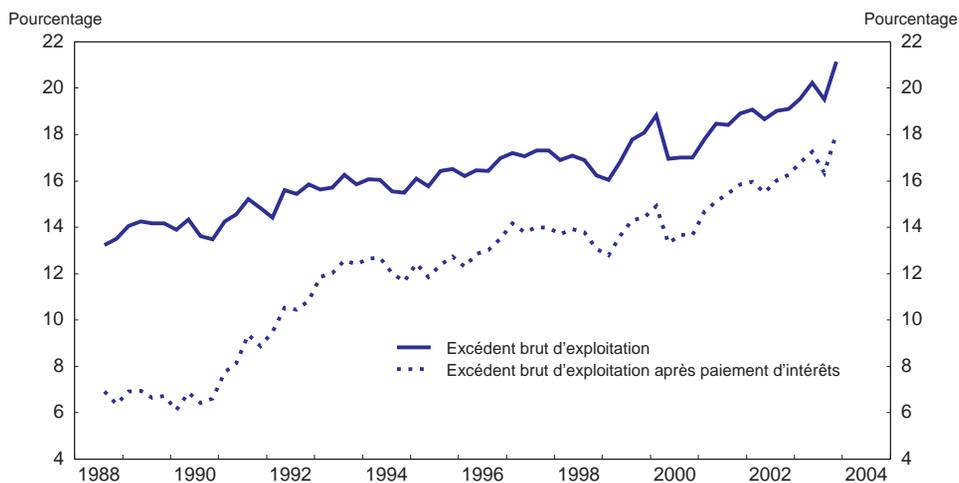
Annexe 1.A1

Tendances récentes, perspectives, risques et fragilités**Tendances récentes et perspectives**

En ce qui concerne les tendances récentes et les perspectives, les points essentiels sont les suivants :

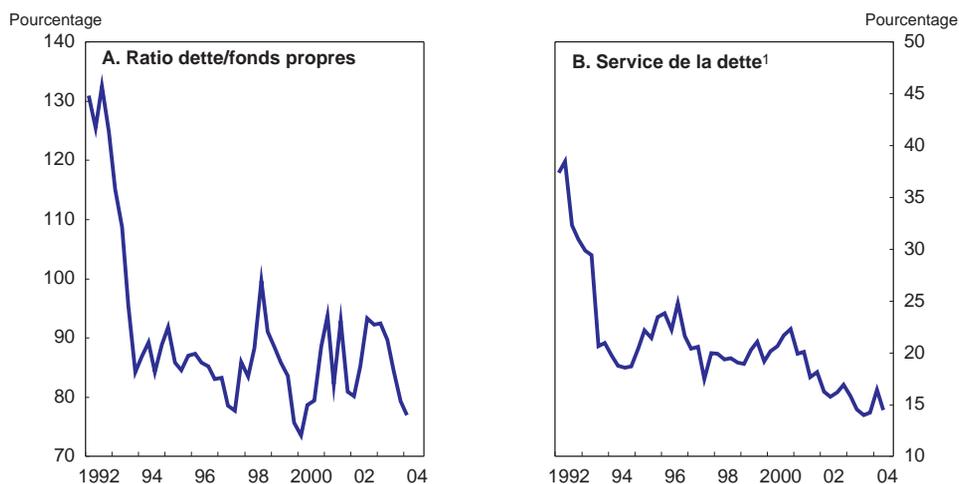
- La *consommation privée* a été stimulée par une solide croissance du revenu disponible, à la faveur d'une nette progression des salaires réels et de l'emploi. De plus, le pouvoir d'achat des ménages a bénéficié des gains patrimoniaux dus à la hausse des prix immobiliers depuis la fin des années 90¹, un supplément de consommation ayant pu être financé grâce à l'« extraction hypothécaire »² (les ménages tirent parti de la valorisation de leurs biens immobiliers, qui sert de garantie d'un emprunt contracté à des taux nettement inférieurs à ceux qui s'appliquent à un emprunt non garanti). En conséquence, la consommation s'est accrue à un rythme plus rapide que les revenus; d'où, à partir de 2002, un taux d'épargne des ménages négatif³. Bien que la confiance des consommateurs se soit située à un niveau record et que le budget 2004-2005 de l'État fédéral ait comporté des prestations sociales supplémentaires et une baisse de l'impôt sur le revenu (voir le chapitre 2), la consommation des ménages devrait se ralentir légèrement, parallèlement à la détente des prix des logements depuis la fin de 2003. Elle devrait néanmoins rester l'un des principaux moteurs de la demande intérieure, en dépit de cette détente des prix des logements.
- L'*investissement privé non résidentiel* a rapidement augmenté, à la faveur d'une rentabilité très forte des entreprises (graphique 1.A1.1), alors que l'endettement et le coût du service de la dette des entreprises sont très faibles (graphique 1.A1.2). Les perspectives pour l'investissement des entreprises demeurent favorables, car l'indice de confiance des entreprises est très élevé, le contexte s'est amélioré pour le financement sur fonds propres, certains signes de contraintes de capacité se manifestent dans le secteur des ressources naturelles, en particulier pour les ressources extractives et de grands projets d'investissement sont en vue⁴. Tout cela est confirmé par les perspectives positives dans le domaine de l'investissement qui ressortent de l'enquête ABS sur les dépenses en capital, laquelle fait état de révisions à la hausse des intentions d'investissement, surtout dans les industries extractives.
- L'*investissement dans le logement* est resté très dynamique en 2003-2004, en contribuant très largement à neutraliser les chocs externes négatifs récents et la période de sécheresse. Cet investissement a été stimulé non seulement par les facteurs qui ont donné un coup de fouet à la consommation privée – notamment la solidité du revenu disponible et la faiblesse des taux de crédit (par rapport à la fin de la deuxième moitié des années 80, les taux d'intérêt hypothécaires sont à peu près en baisse de moitié) – mais aussi par de plus grandes facilités d'accès au financement des logements grâce

Graphique 1.A1.1. **Rentabilité des entreprises**
En pourcentage du PIB



Source : Australian Bureau of Statistics.

Graphique 1.A1.2. **Endettement des entreprises**



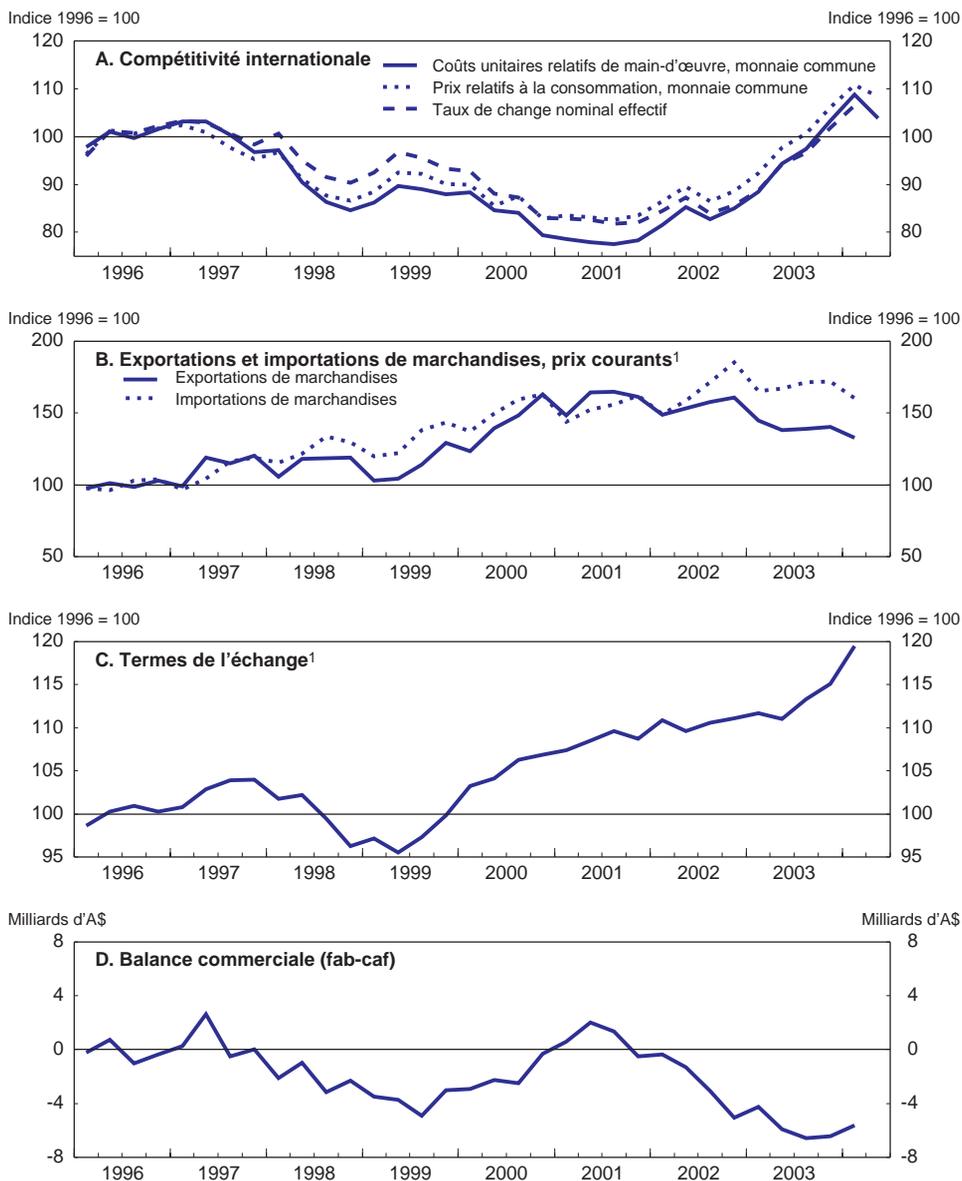
1. Paiements d'intérêts en pourcentage de l'excédent brut d'exploitation.

Source : Banque de réserve de l'Australie.

à de nouveaux instruments financiers, à l'anticipation de plus-values immobilières et aux médiocres performances du marché des actions. Deux mesures ont amplifié ce phénomène : le subventionnement des primo-accédants à la propriété⁵ et la possibilité, pour les investisseurs dans l'immobilier, d'imputer un reliquat de charges sur d'autres sources de revenu⁶. Les signes de baisse des prix des logements au premier semestre de 2004, la forte diminution des prêts immobiliers (aussi bien aux propriétaires occupants qu'aux investisseurs) par rapport à leur point haut d'octobre 2003 et la diminution des permis de construire montrent que l'investissement dans le logement est d'ores et déjà sur le point de se ralentir. Puisque la Banque de réserve a relevé à deux reprises ses taux au jour le jour à la fin de 2003 et qu'il faut s'attendre à de nouvelles hausses de faible ampleur des taux directeurs jusqu'au point où le taux au jour le jour sera conjoncturellement neutre, l'investissement dans le logement devrait se contracter, mais cette contraction ne serait pas très marquée en 2005-2006.

- Les *exportations* (à prix courants) sont restées atones pour la troisième année consécutive; dans un premier temps parce que les marchés à l'exportation faisaient preuve de faiblesse, mais par la suite également à cause du recul des exportations dû à la sécheresse et de la nette appréciation du taux de change en termes effectifs (graphique I.A1.3). En revanche, les *importations* de biens et services ont fortement augmenté ces deux dernières années, en raison du dynamisme de la demande intérieure et de la fermeté du dollar australien. En conséquence, malgré la substantielle amélioration des termes de l'échange, le déficit des opérations courantes s'est creusé pour atteindre environ 6 % du PIB en 2003. L'économie internationale se redressant, l'impact de la sécheresse s'estompant et le cycle du logement se retournant, la demande intérieure ne devrait plus jouer un aussi grand rôle et la contribution des exportations nettes serait moins négative. Puisqu'il faut également s'attendre à une nouvelle amélioration des termes de l'échange, le déficit de balance courante devrait se contracter, en tombant de 5¼ pour cent du PIB au milieu de 2004 à 4½ pour cent en 2006.
- L'*inflation* a temporairement dépassé 3 % à la fin de 2002 et au début de 2003, surtout en raison de la hausse des prix du pétrole et de celle des produits alimentaires induite par la sécheresse, mais aussi à cause de la hausse du coût d'acquisition des logements. Mais maintenant, la hausse des prix à la consommation et l'inflation tendancielle sont de l'ordre de 2¼ pour cent, ce qui est tout à fait conforme à l'objectif d'inflation fixé à 2-3 % en moyenne sur l'ensemble du cycle. Malgré un taux élevé d'utilisation des capacités et un chômage dont le niveau n'avait pas été aussi bas depuis 25 ans, la modération des salaires a amélioré la productivité du travail et l'appréciation antérieure de la monnaie devrait avoir pour effet d'endiguer l'inflation. Le ralentissement dans le secteur du logement devrait grandement atténuer les pressions sur les prix provenant de ce secteur. De plus, la baisse des droits de douane sur les vêtements et les automobiles à compter du début de 2005 devrait également freiner la hausse des prix. Les anticipations d'inflation à moyen terme des opérateurs sur les marchés financiers vont dans ce sens, comme le montre l'écart de taux d'intérêt entre les obligations indexées et non indexées.
- L'objectif de la *politique monétaire* a été d'éviter une dérive à la hausse de l'inflation. La Banque de réserve a également contribué à stabiliser davantage les prix en relevant son taux au jour le jour à deux reprises en novembre et en décembre 2003 (le taux passant ainsi de 4¾ à 5¼ pour cent), car elle a jugé nécessaire de réduire la stimulation monétaire de l'économie (tableau I.A1.1). Le taux au jour le jour dépasse maintenant de 100 points de base le bas niveau de 4¼ pour cent qui avait prévalu entre décembre 2001 et mai 2002; il reste donc inférieur à sa moyenne au cours des dix dernières années. Le crédit aux ménages et aux entreprises restant très vigoureux

Graphique 1.A1.3. Indicateurs du commerce extérieur



1. Sur la base de la balance des paiements corrigée des variations saisonnières.

Source : Australian Bureau of Statistics et OCDE.

(tableau I.A1.2), la politique monétaire paraît toujours légèrement accommodante. On prévoit pour 2005 un nouveau durcissement progressif de la politique monétaire, qui devrait ramener le taux au jour le jour à un niveau « neutre », se situant selon les estimations à 5½-6 %⁷. Les ménages étant fortement endettés (ratio endettement/actifs), la politique monétaire devrait avoir davantage d'impact que par le passé sur le comportement des emprunteurs, surtout parce que la majeure partie de la dette des ménages est à taux variable. Cela devrait contribuer à modérer encore la croissance du crédit aux ménages, qui atteignait en rythme annuel 16.4 % au premier semestre de 2004, contre 21.3 % durant le semestre précédent. Un rythme aussi rapide de croissance du crédit ne semble pas tenable à long terme si l'on considère la capacité des ménages à servir leur dette.

Tableau I.A1.1. Évolution des taux directeurs
1994-2004

	Évolution du taux au jour le jour	Nouvel objectif de taux au jour le jour
	Points de pourcentage	Pourcentage
A. Durcissement		
17 août 1994	+0.75	5.50
24 octobre 1994	+1.00	6.50
14 décembre 1994	+1.00	7.50
B. Assouplissement		
31 juillet 1996	-0.50	7.00
6 novembre 1996	-0.50	6.50
11 décembre 1996	-0.50	6.00
23 mai 1997	-0.50	5.50
30 juillet 1997	-0.50	5.00
2 décembre 1998	-0.25	4.75
C. Durcissement		
3 novembre 1999	+0.25	5.00
2 février 2000	+0.50	5.50
5 avril 2000	+0.25	5.75
3 mai 2000	+0.25	6.00
2 août 2000	+0.25	6.25
D. Assouplissement		
7 février 2001	-0.50	5.75
7 mars 2001	-0.25	5.50
4 avril 2001	-0.50	5.00
5 septembre 2001	-0.25	4.75
3 octobre 2001	-0.25	4.50
5 décembre 2001	-0.25	4.25
E. Durcissement		
8 mai 2002	+0.25	4.50
5 juin 2002	+0.25	4.75
5 novembre 2003	+0.25	5.00
3 décembre 2003	+0.25	5.25

Source : Banque de réserve de l'Australie, *Bulletin*.

Tableau I.A1.2. **Agrégats financiers**
Pourcentage

	Douze mois jusqu'à :			Trois mois ¹ jusqu'à :		
	Décembre 2003	Juin 2004	Septembre 2004	Mars 2004	Juin 2004	Septembre 2004
Crédit total	15.1	14.9	13.8	10.3	15.1	12.1
Crédit aux ménages	15.5	14.0	12.8	13.9	11.2	13.0
Logement	20.8	19.8	17.7	17.7	16.7	13.0
Entreprises	7.7	8.5	8.7	-0.3	14.0	10.7
M3	13.6	11.6	9.7	9.6	7.2	7.6
Masse monétaire au sens large	13.2	11.1	9.1	8.4	7.2	6.7
Pour mémoire :						
PIB	7.3	8.2	..	5.7	7.9	..

1. Corrigé des variations saisonnières, en taux annuel.

Source : Banque de réserve de l'Australie.

- Les décisions de *politique budgétaire* annoncées dans le budget fédéral pour 2004-2005 comportent une baisse de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, des prestations supplémentaires en faveur des familles et une hausse des dépenses pour les soins aux personnes âgées et l'épargne retraite, les finances publiques devant néanmoins rester légèrement excédentaires au cours de la période sous revue (voir le chapitre 2). On s'attend à ce que les budgets des États soient légèrement expansionnistes, de sorte que, globalement, la politique monétaire devrait soutenir l'activité au cours de la période considérée.

Risques et fragilités

Risques entourant les perspectives

- Les perspectives économiques sont très favorables, mais il faut prendre en compte certains risques. Le redressement de la production et des exportations dans le secteur agricole après la sécheresse de 2002-2003 pourrait s'interrompre si les précipitations restaient aussi décevantes que celles du premier semestre de 2004. De plus, la hausse des prix du pétrole pourrait peser sur l'inflation et donc freiner les revenus réels au niveau mondial, ce qui aurait un effet négatif sur les exportations et sur le PIB. Toutefois, l'incidence directe de la hausse des prix du pétrole sur les termes de l'échange serait relativement faible, puisque l'Australie est importatrice nette de pétrole (à un faible degré), mais exportatrice nette d'énergie grâce à d'importantes exportations de gaz et de charbon. Le prix du gaz est contractuellement lié à celui du pétrole et les prix du charbon ont tendance, à moyen terme, à s'aligner sur l'évolution générale des prix de l'énergie. Par conséquent, une hausse soutenue des prix du pétrole entraîne un transfert net de revenu de la part des consommateurs internationaux de gaz (et, avec un certain décalage, de charbon) en faveur des producteurs australiens⁸. Et compte tenu de la

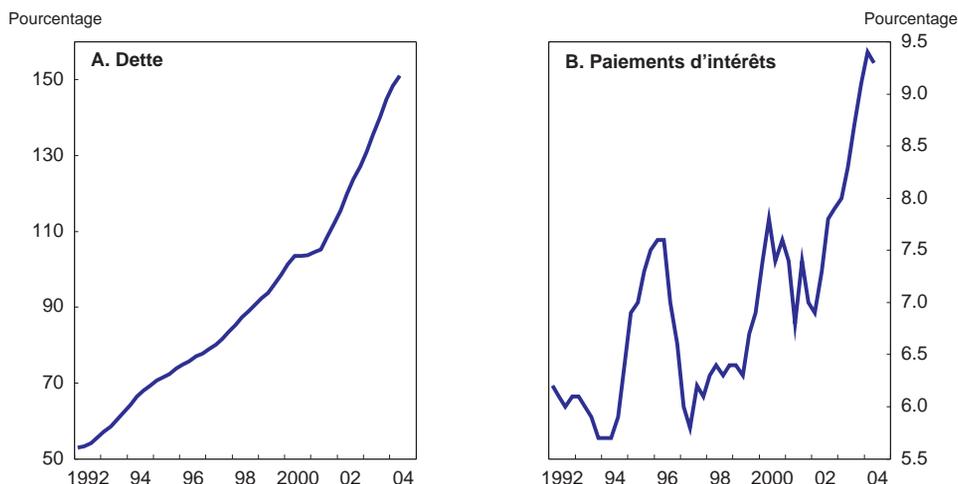
vigueur de la demande intérieure et du raffermissement du marché du travail, la hausse des prix à la consommation pourrait s'accélérer une fois que se sera atténué l'impact de l'appréciation antérieure de la monnaie.

Endettement des ménages

L'un des principaux risques qui entourent les perspectives économiques australiennes tient à la forte utilisation, par les ménages, de l'« extraction hypothécaire » et d'autres sources d'emprunt pour la consommation et l'investissement, tant et si bien que, pour ces mêmes ménages, le ratio endettement/revenu disponible est supérieur à 150 % et que le ratio de service de la dette a fortement augmenté pour atteindre 9½ pour cent, niveau supérieur au point haut précédent de la fin des années 80 (graphique 1.A1.4). Le niveau élevé de la dette et des paiements d'intérêts fait que les ménages sont plus sensibles à une nouvelle hausse des taux d'intérêt (phénomène pris en compte dans les prévisions) et seraient vulnérables si les prix du logement devaient fortement baisser du fait d'une offre excédentaire sur le marché immobilier, ou s'il s'avère que ces prix sont nettement supérieurs à ceux que justifieraient les fondamentaux économiques. Dans les deux cas, on pourrait assister à une profonde restructuration des finances des ménages, qui épargneraient davantage et consommeraient moins, ce qui – si cela aboutit à un net ralentissement de l'activité ou aggrave un tel phénomène – pourrait se traduire par une forte augmentation des arriérés de remboursements de prêts hypothécaires et des ventes forcées.

Mais au stade actuel, de tels événements paraissent peu probables. Comme on l'a indiqué précédemment, le relèvement des taux au jour le jour de la Banque de réserve à la fin de 2003 a déjà contribué à ralentir le marché du logement, avec à la clé une (faible) baisse

Graphique 1.A1.4. **Endettement des ménages et service de la dette**
Pourcentage du revenu disponible des ménages



Source : Banque de réserve de l'Australie.

des prix du logement jusqu'à présent. Pour éliminer la stimulation monétaire qui n'est pas nécessaire, il suffirait d'une faible hausse des taux d'intérêt, de l'ordre de ½ point. Par ailleurs, il est rare que, dans le passé, on ait pu observer une forte correction à la baisse des prix des logements. Au cours des deux derniers épisodes (1982-83 et 1990-91), une telle correction s'est produite parce que les taux d'intérêt ont fortement augmenté et le chômage s'est nettement aggravé, ces deux facteurs étant les plus importants du point de vue de la capacité d'endettement des ménages et des possibilités de service de leur dette. La situation macroéconomique actuelle étant excellente et les perspectives favorables, un recul très marqué de l'activité dû à l'endettement paraît extrêmement improbable. La bonne tenue des indicateurs de tensions financières des ménages le confirme : le niveau des arriérés de remboursement, des faillites personnelles et des reprises de possession montre que la charge du service de la dette n'a toujours pas d'incidence sur le comportement des ménages. On notera également dans ce contexte qu'une analyse récente des contraintes financières des ménages conclut que la majeure partie de l'endettement des ménages est le fait des titulaires de revenus moyens et élevés, qui sont aussi les mieux à même d'assurer le service de leur dette⁹. On peut donc imaginer que les ménages continuent de stimuler l'activité globale en s'endettant davantage et en consacrant encore plus de fonds au service de leur dette. Malgré tout, la situation macroéconomique actuelle fait pencher en faveur d'un « atterrissage en douceur » des dépenses pour le logement et la consommation.

Un problème de stabilité du système financier pourrait également se poser dans le cas, sans doute improbable, d'un effondrement des prix du logement. Toutefois, les travaux récents de l'Autorité australienne de régulation prudentielle (APRA) montrent que, même si les prix du logement diminuaient de 30 % et les cas de non-remboursement de prêts hypothécaires augmentaient considérablement, plus de 90 % des établissements agréés de dépôts continueraient de respecter les normes minimales de fonds propres imposées par les réglementations¹⁰. Quelques établissements tomberaient au-dessous du minimum, mais à un faible degré. Ce qui serait plus préoccupant, ce sont les conséquences économiques plus larges d'une baisse des prix immobiliers résultant d'une chute des dépenses des ménages. Mais même si un événement aussi improbable devait se produire, un rapide assouplissement de la politique monétaire pourrait empêcher toute instabilité macroéconomique.

Déficit des opérations courante et dette extérieure

Le déphasage du cycle australien par rapport au cycle mondial, l'appréciation du taux de change effectif et l'impact de la sécheresse sur les exportations de produits agricoles font que le déficit extérieur courant s'est fortement creusé ces trois dernières années. Le déficit atteignait 5¾ pour cent du PIB au cours de l'exercice 2003-2004, après un point bas conjoncturel de 2¾ pour cent durant l'exercice 2000-2001, lorsque l'activité économique s'était temporairement ralentie. Facteur d'aggravation du déficit extérieur courant, les banques recourent de plus en plus à des financements extérieurs pour faire face à l'accroissement de la demande intérieure de crédit. En conséquence, l'endettement net extérieur et les engagements nets extérieurs en proportion du PIB sont passés respectivement à 48½ et 62 % au milieu de 2004. Bien qu'il n'y ait pas de normes bien déterminées pour la viabilité de la balance courante et qu'une modification du ratio dette/PIB dans un sens ou dans un autre ne soit pas un indicateur fiable lorsqu'il s'agit de savoir si des problèmes de financement de la balance courante pourraient finalement se poser, l'ampleur du déficit extérieur et de la dette extérieure pourrait devenir préoccupante.

Mais il n'y a pas véritablement de quoi s'alarmer, car dans les pays à taux de change flottant, les déficits de balance courante que les opérateurs jugent intenable ont tendance à s'autocorriger : si les investisseurs étrangers ne sont plus prêts à financer l'écart qui se

creuse entre l'épargne totale et l'investissement total, le taux de change subit des pressions à la baisse. De plus, dans le cas de l'Australie, il faut garder à l'esprit que, les finances des administrations publiques étant excédentaires pour la septième année consécutive, la balance courante australienne reflète les décisions privées d'épargne et d'investissement. Et puisque les réformes structurelles ont éliminé un grand nombre de distorsions économiques, les décisions privées d'épargne et d'investissement sont probablement efficaces, de sorte que les flux de capitaux traduisent des décisions bien informées quant aux possibilités relatives d'investissement.

On pourrait faire valoir que le rôle croissant des investisseurs étrangers dans le financement du déficit d'épargne intérieure par rapport à l'investissement pourrait rendre l'Australie plus vulnérable à un choc extérieur et à une perte de confiance de la part des investisseurs étrangers. Mais il ne faut pas exagérer ce risque. Bien que la dette extérieure soit libellée pour les deux tiers environ en monnaies étrangères, une grande partie de cette dette est compensée par des positions hors bilan sur produits dérivés. Lorsqu'on considère globalement les risques figurant au bilan et ceux figurant hors bilan, les risques en devises encourus par les banques australiennes restent faibles¹¹. L'encours résiduel de la dette en devises est plus que compensé par les avoirs en devises. En conséquence, l'économie australienne dans son ensemble, de même que ses divers secteurs d'activité, ne semblent pas être confrontés à d'importants risques en devises.

De plus, le système bancaire, qui représente environ 80 % de la dette extérieure nette australienne, se porte bien. C'est ce que reflète la notation de la dette extérieure australienne, à savoir Aaa par Moody's et AAA par Standard & Poor's. La situation financière des entreprises et des ménages est également saine. La part des administrations publiques dans la dette extérieure nette n'est que de 5 %. L'endettement total net de l'État australien est très faible, à environ 3 % du PIB en 2003-2004, ce qui est l'un des niveaux les plus bas pour la dette nette des administrations publiques dans la zone de l'OCDE. L'Australie se trouve donc dans une situation comparativement meilleure que la plupart des autres pays en cas de choc économique éventuel. Pour préserver cette situation favorable, il faudrait que les autorités fassent en sorte que le secteur public n'alourdisse pas les besoins totaux de financement extérieur.

Notes

1. Au total, les prix des logements ont pratiquement doublé par rapport à 1968. Selon les estimations de Eaqub (2004), une hausse de 5 % du patrimoine immobilier en termes réels augmente d'environ ½ point de pourcentage la croissance de la consommation réelle dans un délai pouvant aller jusqu'à 1 an ½. Par conséquent, si le patrimoine immobilier en termes réels ne s'était pas modifié, au lieu d'avoir augmenté en fait de 18 % en 2003, la consommation des ménages aurait pu être inférieure de 2 % au chiffre effectif et le PIB réel aurait été inférieur de 1½ pour cent.
2. L'extraction hypothécaire correspond au montant emprunté que garantit le bien immobilier, mais qui n'est pas investi dans ce bien, de sorte qu'elle représente des fonds supplémentaires disponibles pour financer la consommation ou l'investissement ou pour consolider d'autres dettes.
3. Toutefois, la tendance à la constitution d'une société pour des activités qui étaient précédemment exercées dans le cadre d'une entreprise individuelle contribue également à expliquer le faible niveau des indicateurs d'épargne des ménages, car dans les comptes nationaux l'épargne ne figure plus dans le secteur des ménages, mais dans celui des entreprises. De plus, l'épargne des ménages a été sans doute encore réduite par l'augmentation de l'épargne des sociétés, du fait que les ménages sont les propriétaires ultimes des sociétés et doivent internaliser les décisions d'épargne de celles-ci. En revanche, on estime que les cotisations obligatoires aux organismes de retraite professionnelle ont eu au total un effet positif sur l'épargne des ménages, bien qu'elles aient diminué dans une certaine mesure leur épargne volontaire (Connolly et Kohler 2004).
4. Des projets publics d'infrastructures seront réalisés dans les transports, l'électricité, l'eau, les établissements scolaires, les hôpitaux et le logement social, mais pour l'essentiel après l'exercice 2004-2005. Un grand nombre de ces projets seront exécutés et exploités par le secteur privé dans le cadre de partenariats privé/public.
5. Dans le cadre du dispositif de primo-accession à la propriété (FHOS), une subvention de 7 000 A\$ est accordée aux primo-accédants pour l'acquisition d'un logement neuf ou ancien, et ce depuis le 1^{er} juillet 2000. Compte tenu de la baisse de l'investissement dans le logement au cours de la deuxième moitié de 2000, les dépenses liées au logement ayant été avancées pour échapper à la nouvelle taxe sur les biens et services, une subvention supplémentaire de 7 000 A\$ a été accordée aux primo-accédants à la propriété pour l'acquisition d'un logement neuf à compter du 9 mars 2000. Cette subvention supplémentaire a été ramenée à 3 000 A\$ entre le 1^{er} janvier 2002 et le 30 juin 2004, date à laquelle elle a cessé de s'appliquer. Par conséquent, la subvention au titre du dispositif FHOS s'élève à l'heure actuelle à 7 000 A\$.
6. L'imputation de charges sur d'autres sources de revenu lorsque les charges relatives à un investissement sont supérieures au revenu que procure cet investissement est sans

doute favorisée par des taux marginaux élevés d'imposition (*Reserve Bank Bulletin*, mai 2004). Le gouvernement a rejeté diverses propositions visant à éliminer ces possibilités afin de rendre moins instable l'activité dans le secteur de la construction résidentielle, car il souhaite préserver un régime fiscal cohérent du logement et des autres actifs.

7. En ce qui concerne la façon d'estimer le taux au jour le jour « neutre », voir *Reserve Bank of Australia Bulletin* (2002), « Statement on Monetary Policy », août.
8. Pour une analyse détaillée, voir *Reserve Bank of Australia Bulletin* (2000), « Statement on Monetary Policy », novembre, encadré A. Hay (2004) estime la perte à 0.3 % du PIB en conséquence directe d'une hausse du prix du brut de 10 \$ le baril, sans tenir compte de l'impact négatif sur les exportations et des effets secondaires en retour sur l'économie intérieure *via* le marché du travail.
9. Voir La Cava et Simon (2003) et Kohler, Connoly et Smith (2004).
10. *Reserve Bank of Australia* (2004).
11. Voir la section consacrée à la stabilité du système financier dans *Reserve Bank of Australia* (2003).

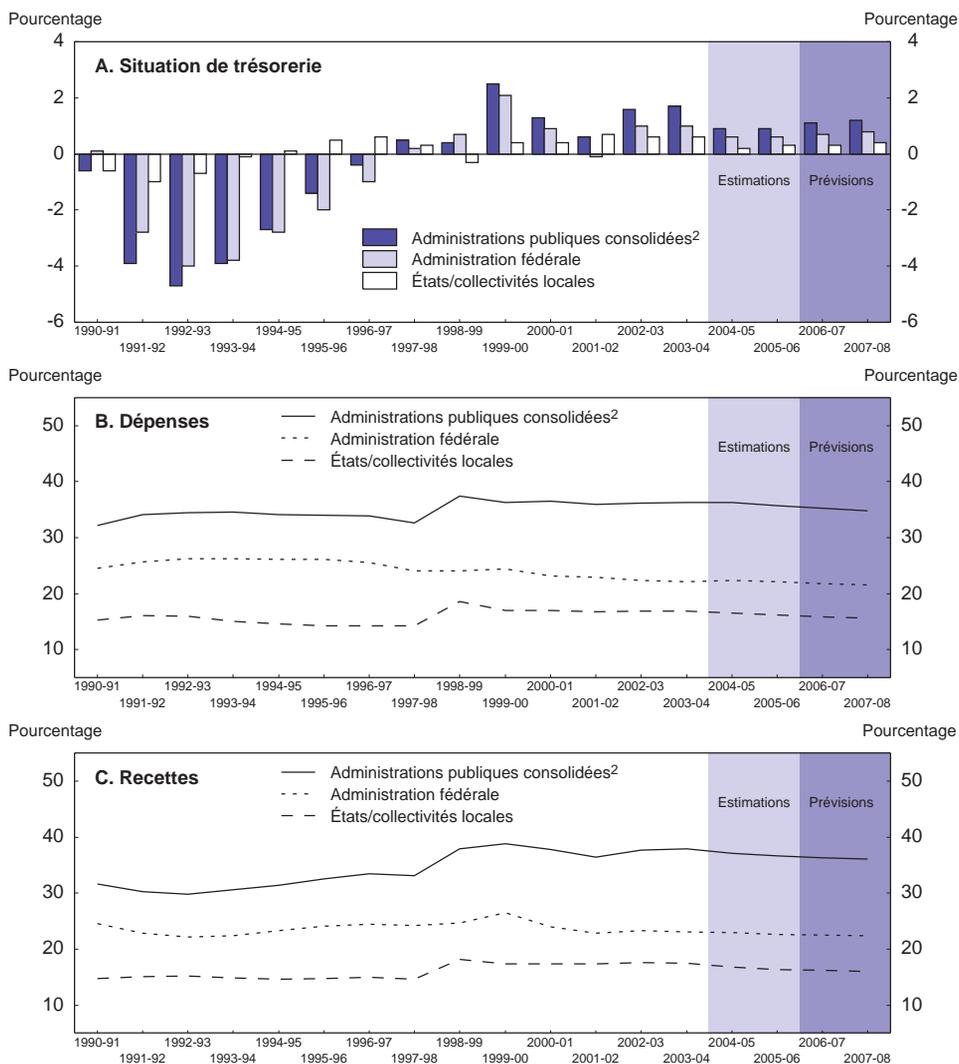
2. Politique budgétaire : problèmes à court terme et défis à long terme

Politique budgétaire

Gérer le budget

Durant la seconde moitié des années 90, l'objectif premier de la politique budgétaire a résidé dans l'assainissement des finances publiques. La capacité de financement des administrations publiques s'est améliorée en termes effectifs et en termes corrigés des fluctuations conjoncturelles, de 8.4 % et 6.3 % du PIB respectivement durant la période 1992-99 – ce qui est bien supérieur à la moyenne de l'OCDE¹. Plus précisément, le solde financier des administrations publiques est passé d'un déficit de 6.4 % en 1992² à un excédent de 2 % du PIB en 1999. L'évolution de la situation budgétaire des administrations publiques a été dans une large mesure le reflet de celle de l'État australien (anciennement désigné sous le terme d'administration fédérale). Le solde correspondant de l'État australien est devenu positif en 1997-98³, après avoir été négatif à hauteur de 3 à 4 % du PIB au début des années 90 (graphique 2.1). Parallèlement, la pression fiscale s'est maintenue à son niveau de 1996-97, tandis que le ratio des dépenses publiques au PIB diminuait. En outre, la politique budgétaire a atteint l'objectif ambitieux consistant à réduire de moitié de ratio net d'endettement de l'État australien par rapport au PIB à l'horizon 2000 comparé à son niveau de 19.1 % de 1995-96. Ces résultats ont été possibles grâce à l'application réussie de mesures de réforme des institutions budgétaires qui ont commencé avec la promulgation de la *Charter of Budget Honesty Act* de 1998⁴. La Charte impose au gouvernement de définir dans chaque budget sa stratégie budgétaire à moyen terme, de même que ses objectifs et cibles à court terme, conformément aux principes de gestion budgétaire consacrés dans la Charte. La mise en place d'un cadre budgétaire à moyen terme réduit le risque de dérapage, ce qui assure la viabilité des politiques budgétaires pour le long terme. La transparence du dispositif budgétaire a été améliorée par l'obligation de soumettre un document intitulé « Perspectives économiques et budgétaires avant les élections » ainsi que par l'introduction d'une comptabilité dans l'optique des droits constatés, qui permet d'avoir une vue plus complète de l'activité globale de l'État et de ses

Graphique 2.1. **Évolution des finances publiques**¹
En pourcentage du PIB



1. À la fin de l'exercice budgétaire, il y a une rupture dans les séries entre 1998-99 et 1999-2000. Les données pour les années allant jusqu'à l'exercice 1998-99 inclus sont conformes aux obligations déclaratives concernant les statistiques des finances publiques du Bureau australien de statistiques (ABS) établies sur la base des règlements effectifs. À compter de 1999-2000, les données sont tirées des statistiques de l'ABS établies dans l'optique des droits constatés.

2. Administration fédérale, administrations des États, collectivités locales et universités.

Source : Trésor australien.

répercussions à long terme. La présentation de mesures budgétaires sur la base des règlements effectifs aussi bien que dans l'optique des droits constatés dans chaque budget vient enrichir la grille d'analyse et d'évaluation de l'action des pouvoirs publics.

La stratégie à moyen terme consistant à assurer l'équilibre des finances publiques en moyenne sur le cycle économique (encadré 2.1) donne au gouvernement suffisamment de souplesse pour réagir aux fluctuations économiques à court terme. Les simulations réalisées par l'OCDE indiquent qu'en Australie les stabilisateurs automatiques par eux-mêmes n'ont contribué à réduire l'instabilité de la production que d'un cinquième environ au cours des années 90, ce qui est un peu moins bien que la moyenne de la zone de l'OCDE (graphique 2.2). Cela traduit en grande partie la taille limitée du secteur des administrations publiques en Australie et la relativement faible sensibilité du budget à l'état de l'économie⁵.

Encadré 2.1. **La stratégie budgétaire à moyen terme de l'État australien**

L'élément central de la politique budgétaire à moyen terme de l'État australien consiste à maintenir en l'équilibre des finances publiques en moyenne sur le cycle économique. Les autres objectifs de cette stratégie sont les suivants :

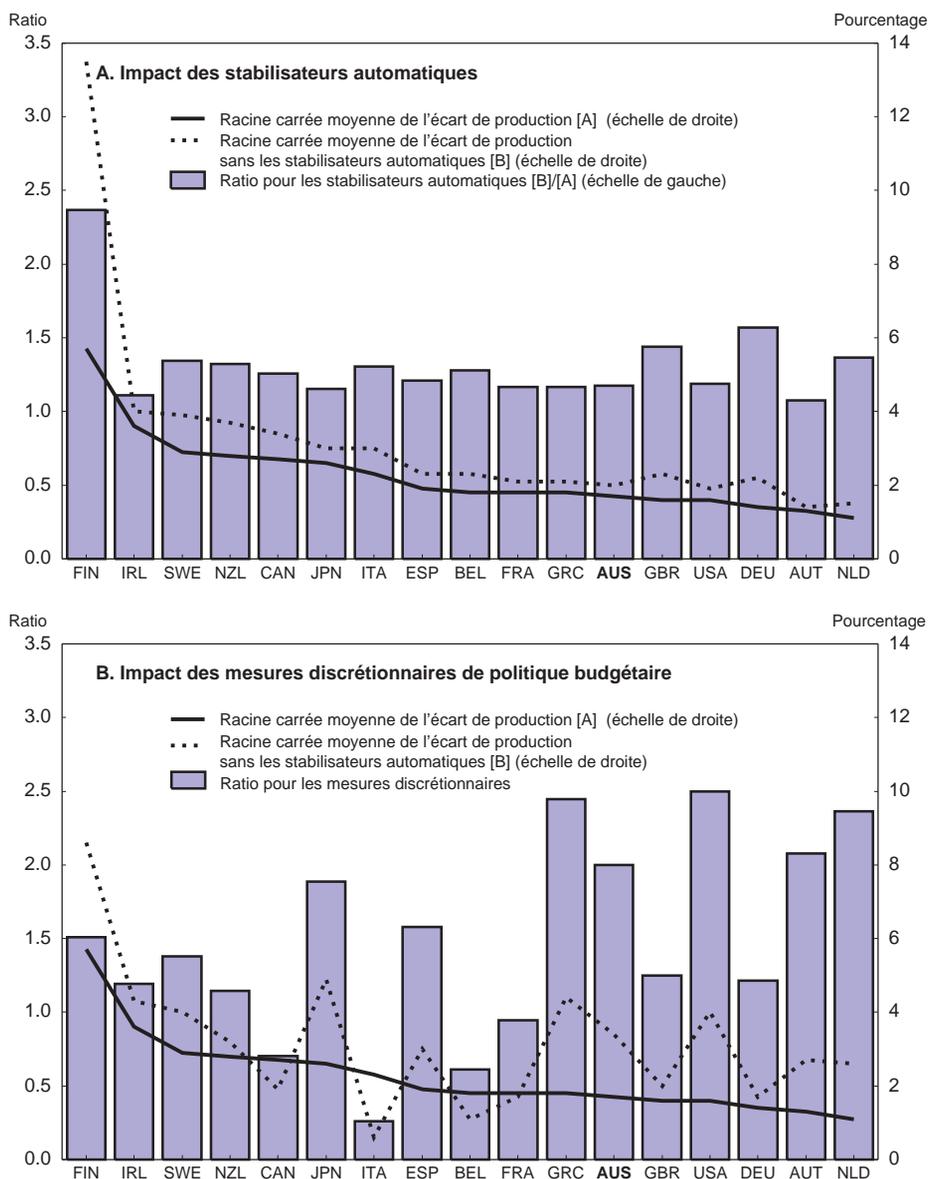
- engager des excédents budgétaires sur la période des estimations prévisionnelles pendant que les perspectives de croissance économiques restent saines;
- ne pas accroître la pression fiscale globale par rapport à son niveau de 1996-97;
- améliorer la situation nette de l'État australien à moyen ou long terme*.

L'objectif premier de l'équilibre budgétaire sur la durée du cycle économique contribue à assurer la viabilité des politiques budgétaires à long terme. Cela facilite en outre la réalisation d'autres objectifs essentiels, notamment assurer la stabilité macroéconomique, encourager l'investissement privé dans un contexte de faiblesse des taux d'intérêt, parvenir à une dette publique modérée et veiller à ce que, à terme, les paiements courants traduisent les décisions du secteur privé en termes d'épargne et d'investissement. L'objectif supplémentaire (introduit dans le budget 1999-2000) concernant l'amélioration de la situation nette à moyen ou long terme met en relief l'idée du gouvernement selon laquelle la stratégie budgétaire doit être viable et équitable au sens intergénérationnel. En outre, l'objectif de non-augmentation de la pression fiscale globale implique que le gouvernement parvienne à un équilibre sur l'ensemble du cycle par une approche rigoureuse et ciblée de ses dépenses.

* Actif total moins passif total.

Source : Australian Government (2004a) et OCDE (2003b).

Graphique 2.2. Le rôle de la politique budgétaire dans le lissage des fluctuations conjoncturelles



Source : Van den Noord (2002), « Automatic Stabilisers in the 1990s and Beyond », in *The Behaviour of Fiscal Authorities: Stabilisation, Growth and Institutions*, edited by Buti, M., von Hagen, J. et C. Martinez-Mongay, European Communities.

En revanche, les mesures discrétionnaires ont exercé un impact beaucoup plus marqué, permettant, toutes choses égales par ailleurs, de réduire de moitié l'instabilité de la production dans les années 90. Même si la faible importance des stabilisateurs automatiques, la bonne santé des finances publiques et la faiblesse de l'endettement net (graphique 2.3) permettent largement de recourir à des mesures discrétionnaires, il convient d'utiliser ce levier avec prudence – en renforçant plutôt qu'en neutralisant l'impact des stabilisateurs économiques. Il importe au plus haut point que les mesures budgétaires discrétionnaires soient mises en œuvre de façon symétrique sur l'ensemble du cycle, car leur impact peut être difficile à inverser. Cette nécessaire prudence est encore mise en relief par la difficulté qu'il y a parfois à distinguer entre les facteurs temporaires et permanents influençant les dépenses et les recettes publiques et par l'incertitude inhérente à l'hypothèse de croissance sur laquelle reposent les prévisions budgétaires. En outre, contrairement aux stabilisateurs économiques, les mesures discrétionnaires peuvent ne pas produire leurs effets en temps opportun⁶. Enfin, l'action discrétionnaire des pouvoirs publics peut être atténuée par des modifications compensatoires de l'épargne privée. D'après les observations effectuées par Comley et autres (2002), les réactions de l'épargne du secteur privé en Australie accroissent l'ampleur que doit prendre une stimulation budgétaire quelconque pour aboutir à un effet voulu sur la demande globale⁷.

Évolution récente des finances de l'État australien

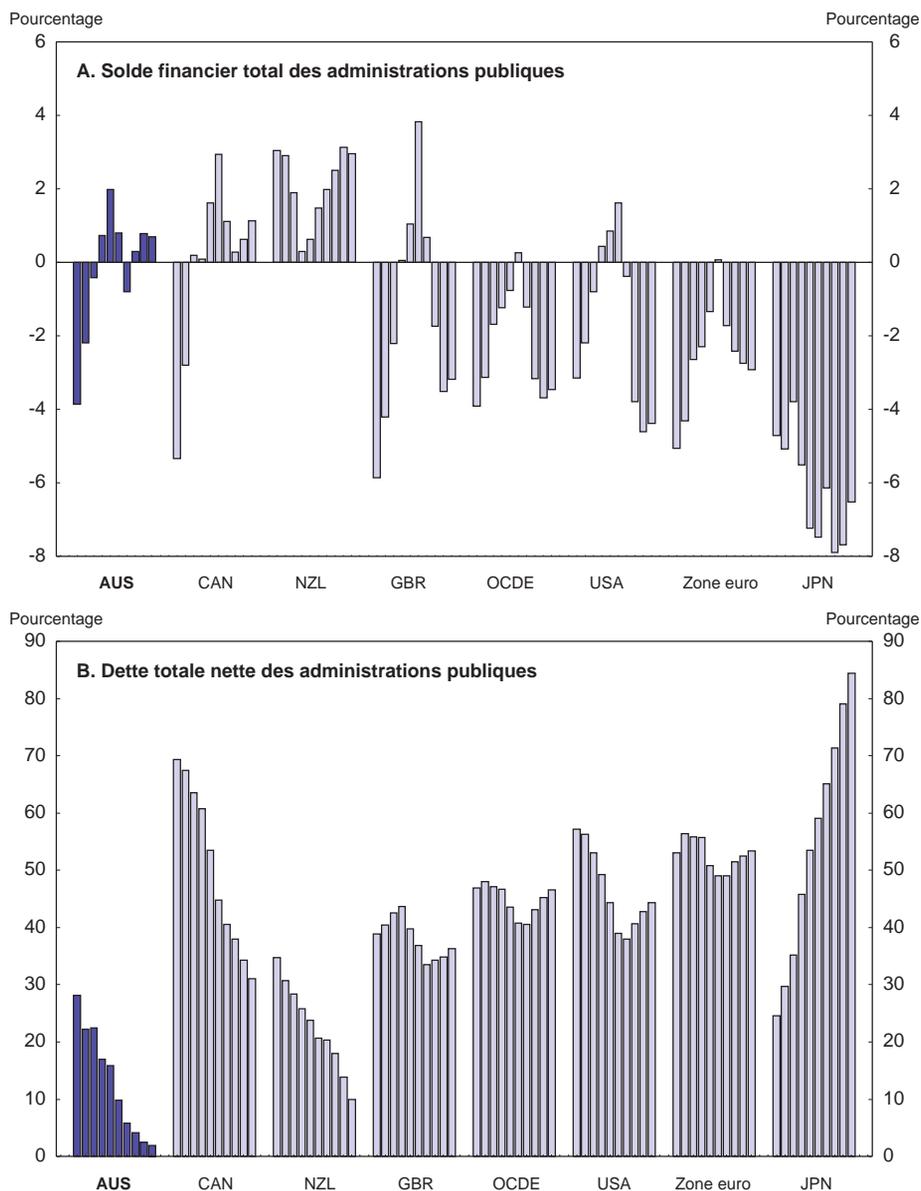
Face au raffermissement attendu de l'économie, le budget de mai 2002 entendait supprimer une partie des mesures budgétaires de stimulation appliquées lors des deux précédents exercices⁸, en prévoyant un retour du solde de trésorerie tendanciel à un excédent relativement faible de 0.3 % du PIB en 2002-03 (graphique 2.4). En fin de compte, le budget de l'État australien a affiché un solde de trésorerie tendanciel de 1 % du PIB, soit sensiblement plus que prévu, en dépit d'une croissance un peu plus faible⁹. L'essentiel de cette amélioration s'explique par des recettes de l'impôt sur les sociétés plus abondantes que prévu, mais aussi par des dépenses moins fortes¹⁰. Ces résultats budgétaires supérieurs aux attentes se sont confirmés en 2003-04, malgré l'introduction de baisses d'impôts et de certaines initiatives sur le front des dépenses; la bonne tenue des recettes fiscales a en effet permis d'enregistrer un excédent de trésorerie tendanciel de 1 % du PIB, soit trois fois l'estimation initiale et le même pourcentage que pour l'exercice précédent (encadré 2.2).

Le budget 2004-05 et les perspectives budgétaires à moyen terme

Le budget 2004-05 est modérément expansionniste et doit, selon les estimations du gouvernement, apporter à l'économie une stimulation de l'ordre d'un demi-point de PIB pour l'exercice¹¹ (encadré 2.3). Néanmoins, il respecte les

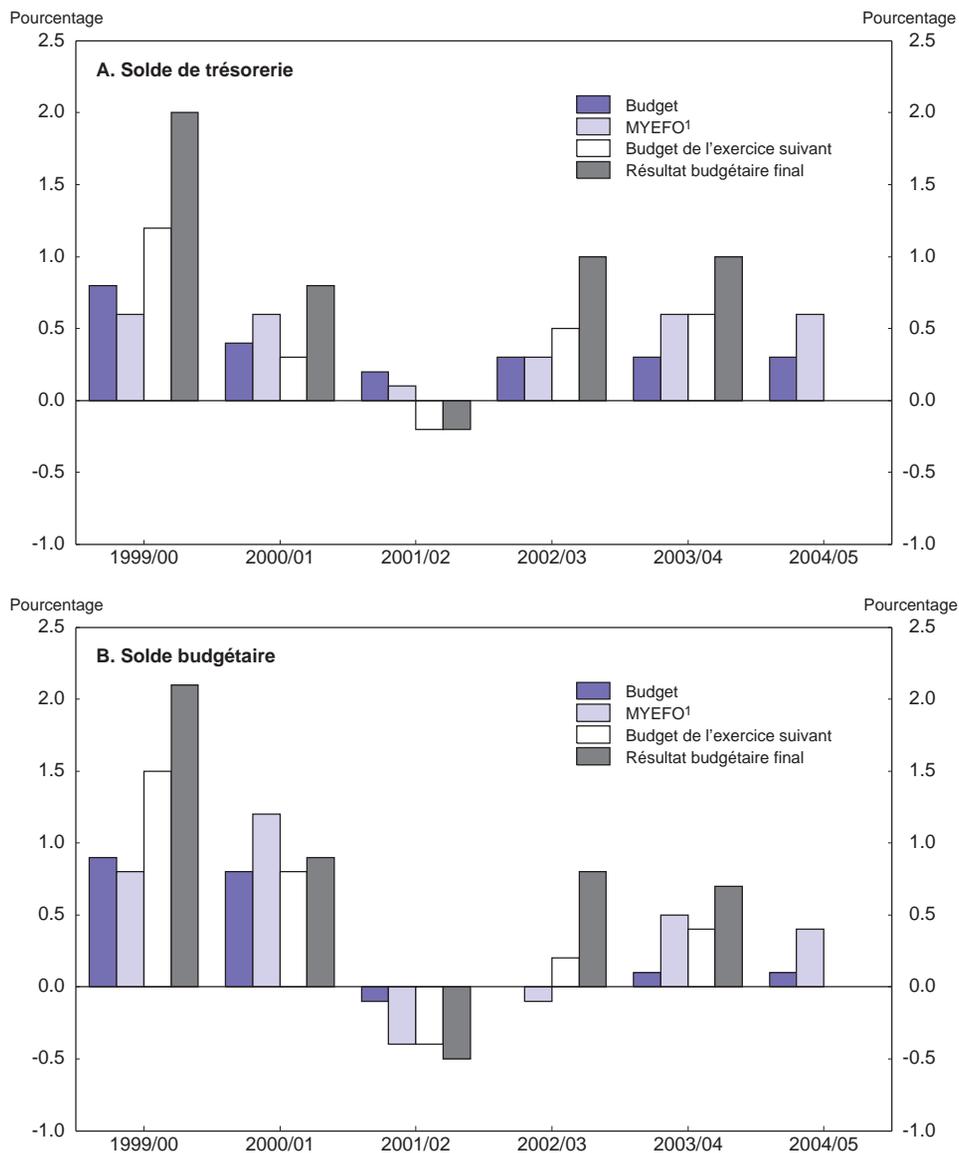
Graphique 2.3. Comparaison internationale des soldes financiers et de l'endettement net

En pourcentage du PIB, de 1995 à 2004



Source : OCDE, base de données des *Perspectives économiques*, n° 76.

Graphique 2.4. **Estimations et résultats budgétaires**
En pourcentage du PIB



1. *Perspectives économiques et budgétaires en milieu d'exercice (MYEFO) ; Perspectives économiques et budgétaires 2004 avant élections pour 2004/05.*

Source : Trésor australien.

Encadré 2.2. Le budget 2003-04 et ses résultats

Le budget de mai 2003 prévoyait une baisse de l'impôt sur le revenu des personnes physiques de l'ordre de 0,3 % du PIB¹ en 2003-04 (et de quelque 1,3 % au total sur les quatre années allant de l'exercice 2003-04 à celui de 2006-07) ainsi que des augmentations des dépenses dans un certain nombre de domaines prioritaires, ce qui s'est traduit par une détérioration de la situation de départ au regard des estimations publiées en novembre 2002 dans le document Perspectives économiques et budgétaires en milieu d'exercice (MYEFO) 2002-03². Les initiatives fiscales ont consisté à relever les seuils d'application des trois taux marginaux supérieurs de l'IRPP et à apporter une aide supplémentaire aux titulaires de bas revenus par une augmentation de l'abattement d'impôt destinés aux faibles revenus et du seuil de revenu à partir duquel cet abattement commence à diminuer. En outre, le budget prévoyait le financement de la simplification des dispositions applicables en Australie aux revenus internationaux et une refonte de la fiscalité de l'énergie. Du côté des dépenses, les initiatives se sont concentrées sur l'augmentation des dépenses consacrées à la défense nationale et la sécurité intérieure, ainsi que sur les réformes du système de santé et de l'enseignement supérieur, pour un coût de l'ordre de 0,2 % du PIB en 2003-04. Au total, les mesures nouvelles ont abouti à une réduction de moitié de l'objectif d'excédent de trésorerie tendanciel pour l'exercice, ramené à 0,3 % du PIB (2,2 milliards AUD), par rapport aux estimations de milieu d'exercice de novembre 2002³. Toutefois, le budget continuait de tabler sur des excédents de trésorerie tendanciels pour 2003-04 et chacun des exercices suivants.

En fin de compte, les résultats budgétaires ont dépassé les attentes, le secteur de l'État australien enregistrant un solde de trésorerie tendanciel de 1 % du PIB en 2003-04 – d'après le document Résultats budgétaires définitifs de septembre 2004 – soit largement plus que les précédentes estimations. Ce résultat est le reflet de paramètres macroéconomiques propices et d'autres évolutions favorables – principalement des recettes fiscales meilleures que prévu – qui ont compensé les effets des nouvelles décisions prises par les pouvoirs publics depuis l'adoption du budget.

1. Sur la base des dernières estimations du PIB pour 2003-04.

2. Le budget prévoyait une croissance de 3¼ pour cent en 2003-04, soit un peu en dessous de la tendance. Ce chiffre marquait une révision en baisse vis-à-vis des 4 % prévus au moment des MYEFO de novembre 2002, principalement en raison de l'évolution de l'économie mondiale.

3. Les MYEFO de novembre 2002 prévoyaient un excédent de trésorerie tendanciel équivalant à 0,6 % du PIB (4,9 milliards AUD). Le budget 2003-04 a aussi révisé en baisse l'excédent budgétaire dans l'optique des droits constatés pour le ramener à 0,1 % du PIB, par rapport aux estimations précédentes de 0,4 %. Les prévisions pour les exercices suivants ont aussi été révisées en baisse aussi bien sur la base des règlements effectifs que dans l'optique des droits constatés.

Source: Australian Government (2003a, 2004c).

Encadré 2.3. Principales caractéristiques du budget 2004-05

Le budget de mai 2004 prévoyait de nouvelles baisses d'impôt et introduisait d'importantes dépenses ciblées, principalement au profit des familles et des bas revenus¹. La pièce maîtresse du budget réside dans le train de mesures intitulé *More Help for Families*, dont le coût est estimé à quelque 4.3 % du PIB (37 milliards AUD) sur cinq ans. Ce plan accroît les aides aux familles en relevant le taux des allocations familiales et en abaissant les taux de diminution des allocations en fonction des revenus. Il introduit en outre, à compter de juillet 2004, une nouvelle allocation forfaitaire de maternité qui sera accordée à toutes les familles (voir chapitre 4)². Du côté des recettes, le plan *More Help for Families* relève les seuils d'application des deux taux marginaux supérieurs d'imposition (pour un manque à gagner en 2004-05 de l'ordre de 0.2 % du PIB). Ces nouvelles initiatives améliorent la rémunération du travail en abaissant les taux effectifs marginaux d'imposition et en réduisant les impôts sur les revenus, de façon à stimuler l'activité et la productivité. De plus, ce train de mesures incite à épargner pour la retraite au moyen d'un relèvement des cotisations au régime public de retraite et d'une réduction des taux maxima de surtaxe sur les cotisations. En tant que telles, ces nouvelles mesures sont de nature à renforcer la croissance et à remédier à l'impact du vieillissement de la population sur la croissance des revenus par habitant – conformément à l'ambition affichée par le budget.

1. Le budget prévoit une croissance annuelle de 3½ pour cent pour 2004-05, soit un peu moins que le rythme de 3¾ pour cent de l'exercice précédent.

2. Les autres domaines de dépenses comprennent le régime MedicarePlus, les soins aux personnes âgées, la défense et la sécurité nationales.

Source : Australian Government (2004a, d).

objectifs définis dans la stratégie budgétaire à moyen terme du gouvernement, puisqu'il maintient un excédent de trésorerie tendanciel de l'ordre de 0.3 % du PIB pour 2004-05 et des excédents supplémentaires modestes pour les exercices suivants, après la mise en œuvre des mesures nouvelles. L'orientation actuelle de la politique budgétaire, en particulier, est jugée conforme par le gouvernement à son objectif d'« équilibre sur la durée du cycle » et d'excédents budgétaires pendant que les perspectives économiques restent favorables (encadré 2.1). Le document intitulé « Perspectives économiques et budgétaires avant les élections » – PEFO¹², publié en vue des élections d'octobre 2004, a révisé en hausse les perspectives budgétaires, prévoyant un excédent de trésorerie tendanciel de 0.6 % pour 2004-05, qui devrait progressivement atteindre 0.8 % en 2007-08. Cette amélioration sensible, par rapport aux estimations budgétaires de mai 2004, reflète dans une large mesure l'évolution favorable des recettes fiscales et non fiscales, qui est venue compenser la ponction exercée par les nouvelles initiatives, et celle de certaines autres variables.

Évolution récente et perspectives des finances des États et des collectivités locales et des administrations publiques

Le secteur des États et des collectivités locales affiche des excédents de trésorerie depuis la seconde moitié des années 90, à l'exception de l'exercice 1998-99 au cours duquel les autorités de Nouvelle-Galles-du-Sud et de Victoria avaient décidé de financer leurs engagements de retraite non capitalisés (graphique 2.1). D'après les estimations officielles, ce secteur devrait enregistrer un excédent de trésorerie de 0.2 % du PIB en 2004-05, soit moins que les années précédentes, ce qui traduit une augmentation des dépenses estimées et une diminution des recettes de l'impôt sur les transactions immobilières, après la forte croissance de ces dernières années. L'excédent de trésorerie devrait augmenter progressivement jusqu'à atteindre 0.4 % du PIB in 2007-08. Si l'on considère l'ensemble des niveaux de l'administration publique, l'excédent de trésorerie tendanciel devrait revenir aux alentours de 0.9 % du PIB en 2004-05, contre 1.7 % du PIB pour l'exercice précédent, des excédents légèrement plus importants étant envisagés pour les années ultérieures.

Évolution de la dette et stratégie de gestion de la dette

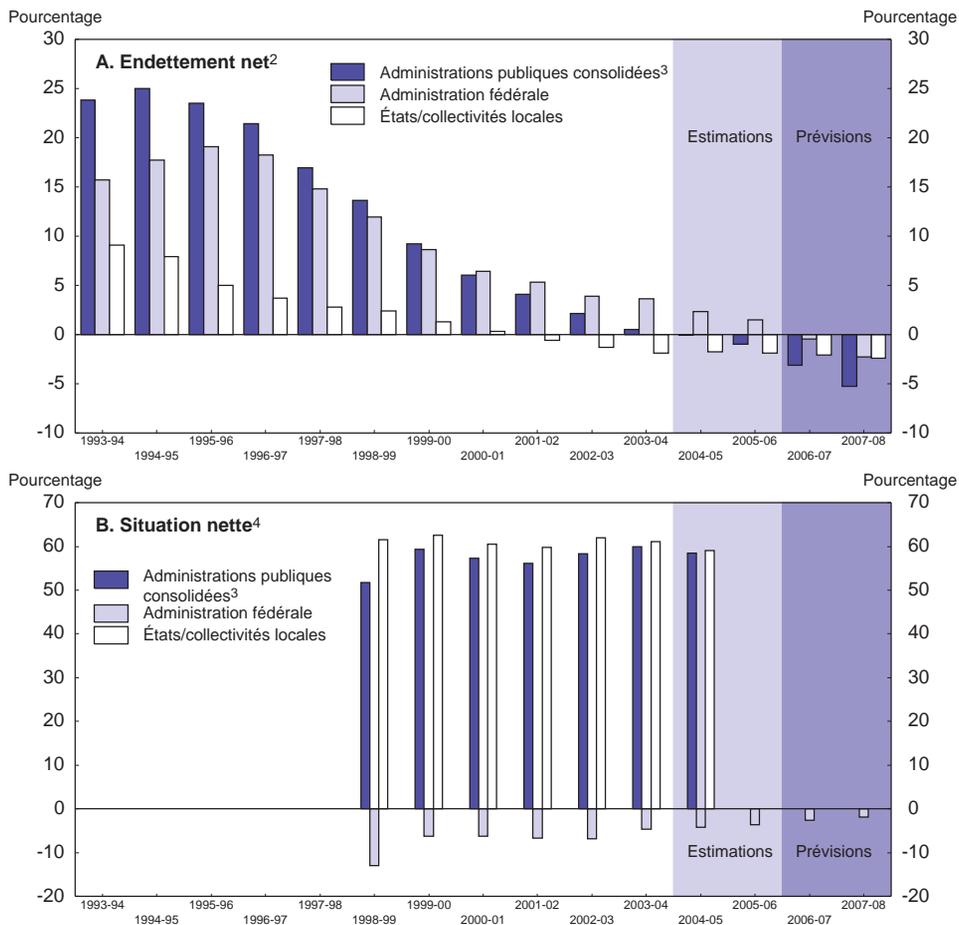
L'endettement net de l'État australien a fortement diminué pour s'établir à quelque 3 % du PIB en 2003-04, après avoir atteint un sommet de 19.1 % en 1995-96 (graphique 2.5). Cette réduction a été obtenue en affectant le produit de la cession d'actifs au remboursement de la dette et en tirant parti des excédents budgétaires. Le recul de l'endettement net devrait se poursuivre sur la période de prévision – grâce aux excédents sous-jacents prévus et à de nouvelles ventes de participations de l'État australien dans la société de télécommunications Telstra – et le PEFO de septembre 2004 prévoit l'élimination de la dette en 2006-07. La situation nette de l'État australien devrait aussi s'améliorer pendant la période considérée, principalement sous l'effet de l'accumulation des excédents indiqués par les estimations prévisionnelles¹³. L'endettement net des États et des collectivités locales a aussi sensiblement diminué dans les années 90, revenant d'un niveau maximum de 10.3 % du PIB en 1992-93 à une capacité de financement de 0.6 % en 2001-02, les autorités s'attendant à une nouvelle augmentation de la capacité de financement jusqu'à 2.4 % du PIB en 2007-08. Conformément à ces évolutions, l'endettement net des administrations publiques a fortement décru, en proportion du PIB, depuis son sommet de 25 % en 1994-95 pour s'établir, d'après les estimations, à 0.5 % du PIB en 2003-04, avant de se transformer ultérieurement en capacité de financement.

La gestion de la dette de l'État australien

Le recul de l'endettement net de l'État australien depuis le milieu des années 90 environ s'est accompagné de réductions de l'encours la dette brute, qui se sont principalement traduites par une diminution des émissions de titres

Graphique 2.5. **Endettement net et situation nette des administrations publiques fédérales¹**

En pourcentage du PIB



1. À la fin de l'exercice budgétaire.

2. Y compris l'incidence de la nouvelle cession de participations de l'État dans Telstra.

3. Administration fédérale, administrations des États, collectivités locales et universités.

4. Situation nette : actif moins passif, actions et autres titres de participation. Il y a une rupture dans les séries en 1999-2000 du fait de la réévaluation de Telstra à la valeur de marché et de la reclassification des dépenses au titre des plates-formes d'armes.

Source : Trésor australien.

de l'État fédéral (*Commonwealth Government Securities* – CGS). Plus précisément, les émissions d'obligations du Trésor sont tombées d'un volume de quelque 15 % du PIB en 1995-96 à un chiffre estimé à environ 7 % du PIB en 2003-04.

La réduction sensible de la dette nette, et la perspective de son élimination d'ici à quelques années, ont amené certains grands intervenants du marché à s'interroger sur la viabilité future du marché des CGS et, plus largement, sur les conséquences probables de cette évolution pour les marchés de capitaux et pour le fonctionnement de l'économie en général. Face à ces craintes, l'État australien a entrepris un examen public du marché des CGS en 2002 pour vérifier s'il convenait – sur la base d'objectifs d'efficacité du marché de capitaux ou d'autres objectifs des pouvoirs publics – de continuer d'émettre des titres d'emprunt en dépit de la situation budgétaire solide des administrations publiques¹⁴.

L'examen du marché des CGS a abouti à la conclusion que les émissions d'obligations du Trésor devaient se poursuivre, indépendamment des besoins nets de financement des administrations publiques, afin de favoriser une gestion efficace du risque de taux d'intérêt dans l'économie. Le rapport d'examen a estimé que la fermeture du marché des CGS se traduirait par une légère hausse des taux d'intérêt compte tenu du stade actuel de développement des marchés australiens de capitaux et de l'absence de solution de rechange concrète aux CGS. De plus, l'élimination de ce marché des CGS risque de réduire la diversité des marchés de capitaux et d'accroître leur vulnérabilité dans les périodes d'instabilité. À la suite de l'examen, le gouvernement a annoncé dans le cadre du budget de mai 2003 sa décision de maintenir des émissions suffisantes de CGS pour soutenir le marché des contrats à terme sur obligations du Trésor¹⁵. Le résultat de cet examen a eu des répercussions sur la gestion des émissions et du portefeuille de titres d'emprunt de l'État australien, comme on le verra dans l'encadré 2.4.

Étant donné la stratégie budgétaire à moyen terme du gouvernement axée sur l'équilibre budgétaire, en moyenne sur la durée du cycle économique, le maintien du marché des CGS aboutira à un excédent de ressources financières dont il faudra assurer la gestion. La détention par l'État d'actifs financiers privés a fait craindre aux intervenants des distorsions du prix des actifs financiers, des répercussions sur les opérations des entreprises dans lesquelles l'État investit et un risque de liquidation d'actifs pour financer les dépenses des administrations publiques, entre autres. Compte tenu de ces considérations, l'État australien entend placer le produit des émissions d'obligations du Trésor et les excédents budgétaires dans des comptes de dépôts à terme auprès de la Banque de réserve d'Australie. Ces dépôts devraient servir au financement de décalages à court terme (au cours d'un même exercice) entre les recettes et les dépenses¹⁶. Le budget 2003-04 indiquait que si les dépôts auprès de la Banque de réserve devaient durablement dépasser 25 milliards AUD, le gouvernement envisagerait d'affecter une partie des fonds à d'autres engagements, éventuellement les engagements de retraite non capitalisés.

Encadré 2.4. Les conséquences de l'examen du marché des CGS pour la gestion des émissions et du portefeuille de titres d'emprunt*

La diminution de l'endettement net depuis le milieu des années 90 a été obtenue tout en maintenant la profondeur et la liquidité du marché des CGS. À cet effet, le produit des excédents budgétaires non affecté au remboursement des CGS a été conservé sous forme d'actifs financiers. Parmi les mécanismes utilisés par les pouvoirs publics pour soutenir la liquidité des CGS, on retiendra : le maintien d'un programme modeste d'émissions brutes de titres d'emprunt, des conversions d'obligations sur appel d'offres pour que l'encours des CGS reste concentré sur les échéances liquides, et le placement d'une partie des ressources excédentaires sous forme de dépôts auprès de la Banque de réserve d'Australie, au lieu de racheter les CGS en circulation.

Jusqu'en 2003-04, les émissions de titres d'emprunt ont été ciblées sur les échéances éloignées de la courbe des taux pour préserver la longueur des échéances et l'efficience du marché des CGS. Désormais, les émissions de CGS viseront aussi bien les échéances longues que moyennes de la courbe. Les émissions de CGS seront organisées pour assurer la liquidité des contrats à terme sur obligations du Trésor à 3 et 10 ans, contrats largement utilisés (de même que les contrats d'échange de taux d'intérêt) par le secteur privé pour couvrir le risque de taux d'intérêt. Chaque contrat à terme sur obligations du Trésor repose sur un panier de trois obligations. L'examen du marché des CGS a conclu que, pour les échéances éloignées de la courbe, un délai pouvant atteindre deux ans entre deux émissions obligataires serait compatible avec des opérations efficaces sur les contrats à terme, les intervenants du marché ayant exprimé l'idée que l'échéance moyenne du panier d'obligations servant de support au contrat sur obligations à 10 ans pouvait être de l'ordre de 9 à 11 ans. En conséquence, des émissions d'obligations à longue échéance tous les deux ans vont continuer de servir de support au contrat à terme sur obligations à 10 ans et le maintien de ce profil impliquera l'émission d'une nouvelle obligation à 13 ans tous les deux ans. Cela étant, les intervenants du marché ont indiqué que l'échéance moyenne du contrat sur obligations à 3 ans devrait s'inscrire dans une fourchette plus étroite, de préférence de l'ordre de 2.5 à 3.5 ans. À cet effet, une nouvelle obligation du Trésor à moyen terme (5 ans environ) sera émise une année sur deux (ce qui ramènera les intervalles entre les émissions de référence aux environs de 12 mois pour les obligations à échéance résiduelle de moins de cinq ans). Avec huit ou neuf lignes de titres d'emprunt nécessaires pour couvrir convenablement les échéances, cela implique un marché global des obligations du Trésor de l'ordre de 40 à 45 milliards AUD qui sera alimenté à l'aide de quelque 5 milliards AUD d'émissions par an. Compte tenu de l'accent mis sur les émissions d'obligations du Trésor, l'émission d'obligations du Trésor indexées (seul autre type de titres d'emprunt à long terme utilisé ces dernières années par l'État australien) a été suspendue pour limiter les risques financiers de l'État.

Du fait de la réduction de l'endettement net depuis la seconde moitié des années 90, les titres d'emprunt indexés et les flux de financement infra-annuels représentent désormais une part plus importante du portefeuille. Cela a des

Encadré 2.4. **Les conséquences de l'examen du marché des CGS pour la gestion des émissions et du portefeuille de titres d'emprunt*** (suite)

répercussions sur la gestion du portefeuille, qui ont conduit à l'adoption d'une nouvelle référence visant à mieux équilibrer le coût du service de la dette et les risques. La nouvelle référence doit reprendre dans ses grandes lignes la démarche précédente, à savoir utiliser les contrats d'échange de taux d'intérêt pour raccourcir la durée du portefeuille de la dette nette de façon à réduire les coûts moyens du service de la dette. Néanmoins, la nouvelle référence va plus loin que la démarche antérieure en établissant des portefeuilles distincts de titres à court terme et d'emprunts à long terme et en introduisant des mesures spécifiques qui tiennent compte des différentes caractéristiques de risque des obligations indexées et des obligations à taux fixe et s'appliquent à la part du portefeuille devant faire l'objet d'une redéfinition immédiate de son prix (en exprimant la nouvelle référence en termes à la fois de durée modifiée et d'exposition aux échéances rapprochées). Le gouvernement a aussi précisé et renforcé les mécanismes de gouvernance de l'Australian Office of Financial Management (AOFM) et du Trésor, à la fois à long terme et pour la transition vers la nouvelle référence. Il faudra trois ans pour le passage aux paramètres de la nouvelle référence, les échanges de taux d'intérêt faisant partie intégrante de la phase de transition et de la période qui suivra.

* Cet encadré s'inspire des travaux de Comley et Turvey (2004). Voir aussi, Australian Office of Financial Management (2003); Australian Government (2003a) et OCDE (2003a).

Conformément à cette stratégie, l'État australien a annoncé en septembre 2004 son intention de créer un *Future Fund* (Fonds pour l'avenir), financé par les futurs excédents budgétaires. Ces ressources pourraient servir à couvrir les engagements contractés par l'État au titre des retraites de ses agents, mais qui n'auront pas à être versés avant un certain temps. Cela implique que les futurs excédents seront mis de côté dans un fonds d'actifs – confié à des gérants extérieurs et devant être investi dans un portefeuille diversifié – pour couvrir le principal élément de passif de l'État, à savoir ses engagements de retraite non capitalisés à l'égard de ses fonctionnaires, estimés à 10.5 % environ du PIB en 2004-05 (89.9 milliards AUD à la fin juin 2005)¹⁷. La mise en place de ce fonds revêt une importance majeure, compte tenu des coûts du vieillissement de la population qui se dessine. Sur la base des projections de référence du premier Rapport intergénérationnel officiel, intégré au budget 2002-03, les dépenses « démographiques » de l'État fédéral devraient dépasser les recettes d'ici 15 ans à dispositif inchangé, le déficit de financement se creusant pour s'établir aux alentours de 5 % du PIB en 2041-42. De plus, l'affectation des excédents futurs à ce

fonds va permettre de moins solliciter le budget dans les années qui viennent, des recettes pouvant être ainsi affectées à des domaines prioritaires comme la santé et l'enseignement. Avec la mise en place du Fonds pour l'avenir, le gouvernement entend accroître l'épargne nationale et maximiser sa situation nette.

Évaluation

L'assainissement budgétaire entamé vers le milieu des années 90 a permis une politique plus expansionniste au moment du passage au nouveau millénaire, après un ralentissement de la croissance, de sorte que le solde budgétaire de l'État australien a affiché des excédents plus limités ces dernières années. Le budget de mai 2004 prévoit un excédent de trésorerie tendanciel de 0.3 % du PIB en 2003-04 et d'autres excédents limités dans les années suivantes, après la mise en œuvre des nouvelles baisses d'impôt et de l'augmentation des allocations familiales dans le cadre du plan *More Help for Families*. Toutefois, comme lors des deux précédentes années, les recettes exceptionnelles ont conduit à une révision en hausse des estimations pour l'exercice en cours et des estimations à terme au moment de la publication du document PEFO de 2004. La bonne santé financière de l'Australie ouvre la possibilité d'apporter une certaine stimulation à l'économie en cas de besoin, sans remettre en cause l'objectif à moyen terme d'équilibre budgétaire sur la durée du cycle. Il convient de maintenir cet objectif pour que le secteur public n'exerce aucune ponction sur l'épargne nationale. En outre, la prudence budgétaire est essentielle pour constituer des réserves en vue de périodes futures de ralentissement de l'activité, car il est difficile de revenir sur des mesures discrétionnaires. La nécessité de maintenir la discipline est d'autant plus grande compte tenu des pressions imminentes du vieillissement de la population et de l'intention des pouvoirs publics de financer les futurs engagements de retraite non capitalisés des fonctionnaires en affectant les excédents futurs à un fonds spécifique.

Même si le principal objectif à moyen terme de la politique budgétaire est de parvenir à l'équilibre sur la durée du cycle, l'État australien entend aussi dégager des excédents lorsque la croissance économique est forte. Cette politique est prudente au stade actuel, à condition qu'elle s'accompagne de nouvelles réformes structurelles de la fiscalité.

Face à la réduction sensible de la dette nette de l'État australien depuis le milieu des années 90, on a pu s'interroger sur le maintien du marché des obligations d'État et sur la façon d'exploiter l'amélioration de la situation nette. À la suite d'une consultation publique, le gouvernement a annoncé en mai 2003 sa décision de maintenir le marché des CGS en raison de son rôle important pour la gestion efficiente du risque de taux d'intérêt. En outre, pour remédier aux tensions budgétaires imminentes liées au vieillissement de la population, le gouvernement a annoncé son intention d'affecter les excédents futurs à un Fonds

pour l'avenir de façon à assurer le financement des engagements de retraite futurs non capitalisés, estimés à quelque 10.5 % du PIB en 2004-05. Des fonds destinés à financer les engagements de retraite non capitalisés de l'État ont été mis en place dans un certain nombre de pays. L'un des grands avantages de cette stratégie est qu'elle réduit la pression fiscale pour les futurs contribuables¹⁸. La décision d'achat des actifs, en revanche, soulève divers problèmes quant à la réglementation et à l'administration de ces fonds, les comparaisons entre pays n'apportant que peu d'indications à cet égard¹⁹. Par exemple, si l'on permet aux fonds publics d'investir sur les marchés d'actions nationaux et étrangers, on risque d'assister à des déplacements considérables de capitaux, dans la mesure où des placements sont effectués à l'étranger, et il faudrait choisir soigneusement les actifs nationaux à acquérir de façon à ne pas fausser leurs prix relatifs et à ne pas influencer le gouvernement d'entreprise des sociétés concernées.

Les progrès de la réforme fiscale

Ces dernières années ont été marquées par une refonte de la fiscalité australienne, dont les principales caractéristiques sont : i) l'introduction d'un nouveau dispositif intitulé *A New Tax System (ANTS)* en juillet 2000, comportant des modifications des impôts sur la consommation et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, ainsi qu'une simplification de l'administration fiscale; ii) la mise en œuvre de la réforme de la fiscalité des entreprises à la suite des recommandations de la commission Ralph²⁰; iii) une remise à plat du dispositif en matière de fiscalité internationale (annexe 2.A1).

Un nouveau système fiscal

L'ANTS jette les bases d'une fiscalité indirecte plus solide, *via* le remplacement des anciens impôts indirects dont l'assiette était étroite (la taxe sur les ventes de gros et une série d'impôts régionaux inefficients) par une taxe sur les produits et services (TPS) dont l'assiette est large, cette taxe étant perçue sur la valeur ajoutée au taux unique de 10 %. Les États ont désormais accepté d'abolir la taxe sur les retraits des comptes de chèques d'ici le 1^{er} juillet 2005. De plus, le Conseil ministériel²¹ étudiera en 2005 la nécessité de conserver certains droits de timbre (notamment sur les opérations de location, les crédits hypothécaires, les chèques etc.)²². L'abolition rapide de ces impôts des États à l'origine de distorsions (sur certaines consommations intermédiaires et finales des entreprises) devrait apporter des avantages supplémentaires à la fiscalité indirecte australienne, de même que la réforme de la taxe sur les salaires (qui relève elle aussi de la compétence des États)²³. Cette taxe a une assiette étroite et est truffée d'exemptions, les taux étant par ailleurs différents selon les États. Ces exemptions érodent la matière imposable et faussent le système, de sorte que la taxe sur les salaires ne constitue pas une TPS efficiente reposant sur le principe du fait générateur (Warren, 2004).

En dehors de son rôle de catalyseur d'une vaste réforme de la fiscalité indirecte, l'ANTS a introduit de nouvelles réductions de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (tableau 2.1), pour compenser la mise en place de la TPS et des mesures de réduction des taux marginaux effectifs d'imposition élevés, de façon à améliorer les incitations au travail (voir chapitre 4). Ces réductions de l'IRPP ont pris la forme d'un relèvement des seuils d'imposition et de baisses des taux marginaux. L'une des principales caractéristiques du nouveau barème de l'IRPP aura été le remplacement des taux d'imposition de 34 % et 43 % par un taux de 30 %, de sorte que 80 % des contribuables voient leur tranche supérieure de revenu imposée à un taux ne dépassant pas 30 %. Toutefois, la majeure partie des changements a porté sur les revenus moyens ou faibles, sans réduction du taux maximum de l'IRPP. Ces dernières années ont été marquées par de nouvelles réductions des impôts sur le revenu, dans le cadre des budgets de mai 2003 et mai 2004, l'effet combiné des trois phases de la réforme se traduisant par une baisse sensible de l'impôt pour tous les Australiens²⁴. Le budget 2004-05, en particulier, prévoyait un relèvement des seuils pour les deux tranches supérieures (en deux phases à compter du 1^{er} juillet 2004 et du 1^{er} juillet 2005), ce qui garantit aux contribuables titulaires de gains moyens (adultes travaillant à temps plein) de rester dans la tranche des 30 % dans les quatre prochaines années, même en cas de progression vigoureuse de leurs salaires (Australian Government, 2004)²⁵. Le budget a aussi amélioré la rémunération du travail en ramenant à 51.5 % le taux marginal effectif d'imposition pour les ménages disposant de revenus moyens en 2004, contre 61.5 % en 2000 et 85.5 % dans l'année qui avait précédé la réforme. Néanmoins, comme pour les réformes de juillet 2000, le nouveau dispositif n'a pas réduit le taux marginal supérieur d'imposition (en fait de 48.5 % si l'on prend en compte le prélèvement au titre du régime Medicare), qui s'applique à un assez faible niveau de revenu (tableau 2.2). Des craintes se sont exprimées quant au risque de voir un nombre croissant de jeunes qualifiés (notamment dans les services financiers et les services aux entreprises) être attirés par des possibilités d'emploi dans les grandes capitales asiatiques, où des taux d'imposition sensiblement inférieurs peuvent s'appliquer (Smith, 2003). Il faudrait améliorer encore la rémunération du travail pour les revenus supérieurs de façon à améliorer les incitations au travail, à l'acquisition de compétences et à l'épargne, ce qui aurait des effets positifs sur la croissance de la production. Le relèvement des seuils des tranches supérieures prévu par le budget 2004-05 marque un pas dans le sens de la motivation des personnes qualifiées à rester travailler en Australie, outre qu'il rend la fiscalité des revenus des personnes physiques plus compétitive sur le plan international.

Réforme de la fiscalité des entreprises

Un progrès sensible a aussi été accompli dans la mise en œuvre de la réforme de la fiscalité des entreprises. L'abolition des régimes d'amortissement

Tableau 2.1. **Baisses de l'impôt sur le revenu des personnes physiques**

Seuils jusqu'au 1 ^{er} juillet 2000	Taux d'imposition	Seuils à partir du 1 ^{er} juillet 2000 ¹	Taux d'imposition ¹	Seuils à partir du 1 ^{er} juillet 2003 ²	Taux d'imposition	Seuils à partir du 1 ^{er} juillet 2004 ³	Seuils à partir du 1 ^{er} juillet 2005 ³	Taux d'imposition
Tranche de revenu (A\$)	%	Tranche de revenu (A\$)	%	Tranche de revenu (A\$)	%	Tranche de revenu (A\$)	Tranche de revenu (A\$)	%
0-5 400	0	0-6 000	0	0-6 000	0	0-6 000	0-6 000	0
5 401-20 700	20	6 001-20 000	17	6 001-21 600	17	6 001-21 600	6 001-21 600	17
20 701-38 000	34	20 001-50 000	30	21 601-52 000	30	21 601-58 000	21 601-63 000	30
38 001-50 000	43	50 001-60 000	42	52 001-62 500	42	58 001-70 000	63 001-80 000	42
50 001+	47	60 001+	47	62 501+	47	70 001+	80 001+	47

1. Modifications dans le cadre du *Nouveau système fiscal*.

2. Modifications dans le cadre du budget 2003-04 (mai 2003).

3. Modifications dans le cadre du budget 2004-05 (mai 2004).

Source : Gouvernement australien.

Tableau 2.2. Taux marginal supérieur de l'impôt sur le revenu des salariés¹

	Taux marginal supérieur		Seuil (multiple du salaire de l'OM) ²	Seuil en \$ (PPA)
	Combiné	Global		
Australie	48.5 %	48.5 %	1.2	45 505
Autriche	42.9 %	42.9 %	2.9	74 074
Belgique	45.1 %	59.3 %	1.2	40 319
Canada	46.4 %	46.4 %	2.6	85 991
République tchèque	28.0 %	40.5 %	2.2	28 409
Danemark	54.3 %	62.3 %	1.0	37 548
Finlande	51.1 %	57.4 %	2.0	58 424
France	37.9 %	48.1 %	3.5	85 779
Allemagne	51.2 %	64.2 %	1.7	59 214
Grèce	33.6 %	49.6 %	2.3	39 051
Hongrie	55.9 %	68.4 %	1.2	10 865
Islande	42.0 %	42.0 %	1.5	42 832
Irlande	42.0 %	48.0 %	1.0	27 786
Italie	46.1 %	46.1 %	3.6	93 769
Japon	47.1 %	47.8 %	5.3	159 730
Corée	38.6 %	41.1 %	4.1	136 158
Luxembourg	33.9 %	47.8 %	1.3	41 057
Mexique	29.3 %	31.7 %	3.8	34 404
Pays-Bas	52.0 %	52.0 %	1.6	53 242
Nouvelle-Zélande	39.0 %	39.0 %	1.4	41 354
Norvège	47.5 %	55.3 %	2.8	91 996
Pologne	26.2 %	44.9 %	3.4	49 912
Portugal	35.6 %	46.6 %	6.8	85 889
République slovaque	33.1 %	45.9 %	4.6	40 133
Espagne	45.0 %	45.0 %	3.1	67 583
Suède	56.2 %	56.2 %	1.8	46 152
Suisse	37.6 %	48.2 %	4.0	137 578
Turquie	40.6 %	40.6 %	10.2	164 017
Royaume-Uni	40.0 %	41.0 %	1.7	55 081
États-Unis	41.4 %	42.9 %	9.6	319 749

Abréviations :

Combiné = taux (marginal supérieur) combiné pour l'administration centrale et les administrations infranationales, calculé sous la forme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques additionnel perçu par l'administration centrale et les administrations infranationales pour une augmentation d'une unité de salaire brut.

Global = taux (marginal supérieur) total, calculé sous la forme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques additionnel perçu par l'administration centrale et les administrations infranationales, plus les cotisations salariales de sécurité sociale, pour une augmentation d'une unité de salaire brut.

Salaire de l'OM = salaire de l'ouvrier moyen (en monnaie nationale); salaire annuel brut moyen des adultes travaillant à temps plein dans le secteur manufacturier.

Seuil = multiple du salaire de l'OM auquel s'applique pour la première fois le taux marginal supérieur combiné qui est indiqué.

1. Ce tableau indique pour chaque pays le taux marginal combiné de l'impôt sur le revenu des personnes physiques frappant le revenu salarial brut (calculé selon les règles de la publication de l'OCDE « Les impôts sur les salaires ») d'une personne célibataire sans personnes à charge, en fonction du niveau de salaire auquel le taux légal supérieur d'imposition s'applique pour la première fois.

2. Niveau de revenu salarial brut (en multiples du salaire de l'OM) auquel est atteint le taux marginal supérieur combiné d'imposition pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

Source : OCDE, base de données fiscales.

accélééré (sauf pour les petites entreprises) et l'adoption d'un système d'amortissement sur la durée de vie effective a largement compensé la perte de recettes résultant de la réduction échelonnée du taux de l'impôt sur les sociétés et de la diminution de moitié de l'impôt sur les plus-values pour les particuliers²⁶. Le calendrier de la réforme de la fiscalité des entreprises comprenait aussi d'autres grandes initiatives, notamment l'introduction d'un régime simplifié destiné à alléger le coût de la discipline fiscale pour les petites entreprises, ainsi que des mesures de consolidation permettant aux groupes de sociétés placés sous un contrôle commun d'être traités comme une entité unique du point de vue fiscal²⁷. Ces dispositions devraient réduire les coûts d'administration et de discipline fiscale encourus par les groupes de sociétés, de façon à faciliter les choix en matière d'organisation des entreprises et de restructuration (Smith, 2003). Parmi les autres mesures récemment appliquées, on retiendra l'introduction en 2002 d'un nouveau régime applicable au capital risque et la mise en place d'une retenue à la source pour certains paiements effectués aux non-résidents, tandis que la remise à plat de la fiscalité des structures financières, destinée à définir un cadre complet et cohérent, est en cours d'élaboration, les dates d'entrée en vigueur restant à déterminer. La réforme aurait été encore plus bénéfique si deux propositions majeures – à savoir l'introduction de la « méthode à la valeur fiscale » (MVF) pour la détermination du revenu imposable²⁸, et du « régime d'imposition de l'entité », visant à imposer les sociétés assimilables à des fiducies²⁹ – s'étaient concrétisées. Le gouvernement a annoncé la mise au point, d'ici juillet 2005, d'un traitement législatif systématique des dépenses en capital qui n'ouvrent pas actuellement droit à déduction fiscale sur une période déterminée. En ce qui concerne le régime d'imposition de l'entité, qui était destiné à assurer une plus grande cohérence dans ce domaine et à lutter contre l'évasion pour l'impôt sur le revenu, les efforts sont désormais ciblés sur des mesures spécifiques – conformément aux recommandations formulées par le Conseil de la fiscalité (*Board of Taxation*) – s'attaquant au problème de la minimisation de l'impôt par l'intermédiaire de fiducies³⁰ (Warren, 2004).

Remise à plat de la fiscalité internationale

À la suite de consultations publiques menées par le Conseil de la fiscalité³¹, le gouvernement australien a annoncé dans le budget 2003 un train de mesures de réformes visant à améliorer l'efficacité et la compétitivité extérieure des entreprises australiennes et à renforcer l'attrait de l'Australie pour l'implantation du siège régional de groupes étrangers³². Ces réformes ont en outre eu pour objet de rendre plus compétitifs les fonds de placement australiens et de réduire leurs coûts d'application de la législation fiscale. Parmi les principales initiatives prises à cet effet, on retiendra : une réduction des coûts de respect des règles relatives aux sociétés étrangères contrôlées (SEC), une baisse des impôts sur certaines formes de revenus et de plus-values de placements à l'étranger, une révision des

pratiques australiennes en matière de conventions fiscales et un ciblage plus précis des règles relatives aux fonds de placement étrangers. Ces réformes vont dans le bon sens puisqu'elles se traduisent par un dispositif australien moins complexe en matière de fiscalité internationale. Pour la plupart, les principales mesures sont désormais entrées en vigueur (annexe 2.A1) ou les textes correspondants ont été soumis au Parlement, tandis qu'un certain nombre d'autres changements dans ce domaine sont en préparation. L'une des réformes importantes qui doit être mise en œuvre concerne l'allègement de la retenue à la source sur les revenus de dividendes étrangers. Avec la création d'un « compte de revenus étrangers », l'allègement fiscal pour les dividendes étrangers sera étendu aux bénéficiaires de succursales, aux plus-values de cession d'une filiale étrangère ayant une activité économique effective et à d'autres revenus de source étrangère transitant par l'Australie. Cela représentera un allègement fiscal supplémentaire pour les revenus étrangers qui sont actuellement versés par l'intermédiaire d'une société australienne à des actionnaires non résidents; on éliminera ainsi le biais anti-mondialisation qui résulte actuellement du régime fiscal australien, tout en renforçant l'attrait de l'Australie pour l'implantation du siège régional de groupes étrangers.

Évaluation

Les réformes fiscales intervenues depuis 2000 marquent un grand pas dans la suppression des inefficiences du système antérieur – notamment le recours excessif à tout un éventail d'impôts indirects inefficients et de bases d'imposition en recul structurel, l'existence de dispositions financières complexes et inefficaces dans les relations entre les différents niveaux de l'administration publique et la présence d'incohérences dans le traitement fiscal des entreprises et de leurs opérations d'investissement³³. Cela a permis l'instauration d'un régime fiscal plus solide, plus efficient et plus compétitif sur le plan international, ce qui aura des avantages à long terme pour les consommateurs comme pour les entreprises. Toutefois, les petites entreprises ont exprimé leurs préoccupations vis-à-vis du coût d'application des règles relatives à la TPS³⁴. Le gouvernement a donc introduit en avril 2001 de substantielles réformes visant à simplifier les dispositions en matière de paiement et de déclaration de la TPS pour les petites entreprises. Néanmoins, il convient d'apprécier le nouveau régime fiscal à la lumière de l'ensemble du plan de réforme, qui a plusieurs conséquences positives pour les entreprises.

Malgré les progrès de la réforme fiscale, deux dossiers importants restent à régler. Il s'agit de l'écart très net entre le taux marginal supérieur de l'IRPP et le taux de l'impôt sur les sociétés (48,5 % – prélèvement au titre de Medicare compris – alors que le taux de l'impôt sur les sociétés est de 30 %) et du fait que le taux marginal supérieur d'imposition des revenus, proche de 50 %, s'applique à un niveau de revenu relativement faible. Lorsque les taux marginaux d'imposition des revenus du travail sont sensiblement supérieurs aux taux d'imposition des

bénéfices des sociétés, cela peut encourager les différés d'impôt et l'évasion fiscale, *via* la qualification de revenus des personnes physiques en bénéfices de sociétés. Les mesures prises récemment pour remédier aux possibilités d'évasion fiscale, notamment en ce qui concerne les revenus de services personnels³⁵ et les agents fiduciaires³⁶, vont dans le bon sens. Par ailleurs, le taux marginal supérieur de l'impôt, qui est élevé, ainsi que le niveau de revenu relativement faible auquel il s'applique paraissent problématiques du point de vue des incitations au travail et de l'acquisition de compétences. On peut se féliciter à cet égard des relèvements récents du seuil d'application de ce taux, mais les avantages de la modification du barème de l'IRPP seraient encore plus grands si ces relèvements de seuils s'accompagnaient d'une réduction du taux marginal supérieur. Des mesures de réforme plus globales du barème de l'IRPP sont peut-être aussi nécessaires pour maintenir la compétitivité internationale de la fiscalité australienne de façon à dissuader les jeunes professionnellement qualifiés de partir à l'étranger et à renforcer ainsi le potentiel de croissance de l'économie australienne.

Autre problème important en matière d'impôt sur le revenu, les taux marginaux effectifs d'imposition, découlant de l'interaction entre la fiscalité et le système d'aide au revenu, restent élevés pour de nombreux ménages à bas revenu (voir chapitre 4). Les réformes récentes diminuant dans une certaine mesure les taux de l'IRPP et le taux de réduction des aides au revenu devraient améliorer les incitations à l'activité. Pour cela, il faut poursuivre l'effort dans le sens d'une diminution des taux effectifs marginaux d'imposition, les réformes futures devant également s'accompagner d'un suivi plus étroit des coûts budgétaires³⁷.

Vieillesse et dépenses publiques

Ces derniers temps, le vieillissement fait l'objet d'intenses débats en Australie comme dans la plupart des pays de l'OCDE. Le « baby-boom » qui a suivi la Seconde Guerre mondiale et la baisse ultérieure des taux de fécondité modifient de façon spectaculaire la pyramide des âges des économies de l'OCDE. L'allongement de l'espérance de vie amplifie cette tendance au vieillissement des populations et le phénomène fréquent de départ à la retraite plus précoce fait que la population retraitée s'accroît encore plus rapidement. Vivre plus longtemps et en meilleure santé est une excellente évolution, mais l'augmentation du rapport inactifs/actifs n'en pose pas moins certains problèmes. Premièrement, la croissance du PIB par habitant va se ralentir alors que le nombre de personnes travaillant effectivement va diminuer, toutes choses égales par ailleurs. Deuxièmement, les dépenses des régimes publics de retraite vont augmenter lorsque la génération du baby-boom commencera à percevoir une pension de retraite. Troisièmement, les dépenses consacrées aux soins de santé devraient augmenter alors même que les coûts unitaires en termes réels des produits et

services médicaux augmenteront eux aussi, car les personnes âgées consomment relativement plus de services de santé que les citoyens en âge de travailler. Il convient d'ailleurs de noter, dans le cas de l'Australie, que les autorités considèrent les dépenses de santé comme le plus grand de tous les défis (voir chapitre 1).

Conséquences pour l'action des pouvoirs publics

En Australie, les services de santé sont fournis par divers prestataires, publics ou non, dans tout un éventail de formules de prestation. Il s'agit d'un modèle public intégré, complété par des assurances privées. Toute une série de mesures de réforme ont été prises au fil des ans pour contenir les dépenses de santé et assurer la viabilité et l'efficacité du régime Medicare – le système public universel de santé australien – à long terme³⁸. Néanmoins, les dépenses publiques de santé grimpent en flèche et devraient continuer d'augmenter. Tout en sachant que l'augmentation des dépenses de santé peut accroître la qualité et la durée de vie de leurs bénéficiaires, cette évolution fait cependant courir un risque majeur aux finances publiques. Plus précisément, le grand problème est d'endiguer les deux principaux facteurs de gonflement des dépenses publiques de santé – les dépenses des hôpitaux publics et le Régime des prestations pharmaceutiques (PBS), tout en maintenant l'accès universel à des soins de santé de qualité. Les mesures évoquées ci-après que le gouvernement a prises sont destinées à reporter une plus forte proportion du fardeau financier sur les parties prenantes privées.

En ce qui concerne le premier problème, deux grandes initiatives ont été lancées : une déduction fiscale sans conditions de ressources à hauteur de 30 % du coût des primes d'assurance privée, pour rendre plus accessible l'assurance maladie privée, et la mise en œuvre, à partir de juillet 2000, du dispositif « Lifetime Health Cover », qui modifie la façon dont opère l'assurance privée. Ce dispositif incite à s'affilier à une caisse d'assurance maladie privée le plus tôt possible en différenciant les primes selon l'âge. De ce fait, la participation à l'assurance maladie privée a augmenté, allégeant ainsi les pressions sur l'hôpital public. En ce qui concerne le PBS (prestations pharmaceutiques), le budget de mai 2002-03 a présenté des propositions visant à relever le ticket modérateur acquitté par les patients sur les prescriptions médicales, avec une économie attendue de 1.1 milliard AUD sur quatre ans, mais cette proposition a été bloquée par le Sénat.

Le gouvernement a introduit quelques changements dans la réglementation de l'assurance maladie privée depuis la mise en place de la Lifetime Health Cover, en vue d'atténuer les tensions sur les coûts et d'améliorer ainsi la viabilité de l'assurance maladie privée. Il s'agit notamment de la réduction de la couverture des soins auxiliaires et des modifications en cours du mécanisme de couverture par

défaut. Après avoir été bloquée par le Sénat, la proposition concernant le ticket modérateur a été adoptée cette année. La nécessité d'un contrôle strict de la prescription est l'un des éléments pour les nouvelles inscriptions de médicaments à la nomenclature PBS. De même, le Comité consultatif du PBS procède actuellement à une étude sur les critères actuels d'éligibilité et l'utilisation des médicaments hypolipémiants, pour s'assurer qu'ils restent économiquement efficaces, étant donné qu'ils représentent environ un sixième des dépenses au titre du PBS³⁹.

Une bonne partie du débat sur l'Accord de libre-échange entre l'Australie et les États-Unis porte sur la question de savoir s'il va affecter le PBS et comment. L'une des craintes suscitées par cet accord est que les modifications du PBS proposées n'entraînent un renchérissement des médicaments en Australie, charge qui accroîtrait les tensions sur les finances publiques. Néanmoins, ce à quoi le gouvernement australien s'est engagé dans cet accord, c'est à rendre plus transparente la procédure actuelle d'inscription sur la liste des médicaments éligibles au PBS. Il s'agit notamment de mettre en place un mécanisme indépendant d'examen en cas de recommandation favorable de la Commission consultative pour les prestations pharmaceutiques (PBAC), commission d'experts chargée de recommander aux autorités australiennes les médicaments éligibles au PBS. Cet examen indépendant ne pourra pas annuler une recommandation de la PBAC, mais reverra les points particuliers soulevés par un demandeur en cas de non-recommandation d'inscription du médicament. Les résultats de cet examen seront transmis à la PBAC, qui réexaminera la demande, mais ne pourra recommander l'inscription au PBS que si elle est convaincue de l'efficacité et de l'efficacité-coût d'un médicament. Le ministre de la Santé et du Vieillessement ne peut inscrire un médicament à la nomenclature PBS sans recommandation favorable de la PBAC. En définitive, il n'y a aucune raison de penser que du fait de l'Accord de libre-échange le prix des médicaments augmentera.

Le recours à la fiscalité générale pour financer la majeure partie de l'expansion des prestations de soins de santé alourdit la pression sur les contribuables ou s'exerce aux dépens d'autres services ou programmes financés sur fonds publics. Afin d'alléger les futures tensions sur les finances publiques, les patients pourraient être appelés à jouer un plus grand rôle dans le financement des soins de santé, mécanisme que l'Australie introduit désormais progressivement. Les assurances maladies complémentaires du secteur privé peuvent faciliter l'accès aux soins en cas de forte participation financière du patient. Cela étant, elles peuvent accroître également la demande des consommateurs et le coût global du dispositif. L'assurance maladie privée peut compenser une partie des coûts qui auraient sinon été supportés par le secteur public. Toutefois, comme on l'a vu plus haut, des subventions sont souvent nécessaires pour inciter le public à s'assurer et il faudra peut-être d'autres interventions pour promouvoir le recours à des services financés à titre privé par les personnes couvertes par le régime public qui sont également titulaires d'une assurance privée. En Australie,

comme dans la plupart des pays de l'OCDE, l'assurance maladie privée représente une assez faible part du total des dépenses de santé, car elle se concentre souvent sur les risques mineurs, et pas sur les cas et les traitements plus onéreux (OCDE, 2004b). Il est peu probable que le ticket modérateur génère de grandes économies, d'autant que les populations vulnérables doivent en être exemptées pour éviter des restrictions à l'accès aux soins susceptibles d'être coûteuses à longue échéance. Ces exemptions imposent des coûts administratifs, mais elles sont importantes pour réaliser les objectifs des pouvoirs publics. Cela étant, les consommateurs risquent de faire des économies sur les soins préventifs et les traitements appropriés si on ne les incite pas à agir autrement.

Jusqu'ici, ces mesures sont principalement destinées à réduire les dépenses publiques de santé en transférant les paiements au secteur privé. Il est tout aussi important de rendre le système de santé plus efficient, en d'autres termes de venir en aide à plus de gens à moindre frais, sur les plans tant humain que financier. Les gains d'efficience dans la prestation des services de santé peuvent atténuer les tensions budgétaires ou dégager des ressources pour améliorer d'autres services. Un modèle public intégré comme le système australien offre en soi peu d'incitations à améliorer l'efficience ou à maintenir la qualité et la capacité de réaction du système aux besoins des patients. Si l'on veut remédier à ces carences, on pourrait modifier le dispositif de financement pour mieux faire coïncider les intérêts des prestataires de soins de santé et, dans certains cas, des patients, avec une production et une utilisation efficientes des services de santé. Dans d'autres pays dotés de systèmes publics intégrés, les réformes entreprises dans une optique d'efficience ont précisément visé, entre autres, à une meilleure concordance entre les intérêts et les objectifs par le biais de contrats, de procédures décentralisées de décision et d'une plus vive concurrence entre prestataires (Docteur et Oxley, 2003).

Les expériences de mise en concurrence des prestataires ont été moins réussies et les pays qui les avaient introduites sont revenus sur ces réformes. Les échecs ont en partie reflété les tensions au niveau de l'offre et les situations de monopole des prestataires sur les marchés locaux des soins de santé ainsi que l'absence d'acheteurs de soins suffisamment avertis (Docteur and Oxley, 2003). Les nouveaux systèmes de paiement, en revanche, peuvent générer des gains de productivité s'ils sont introduits avec prudence. Certains pays sont parvenus à contenir la croissance des coûts en associant diverses mesures de contrôle budgétaire et administratif sur les paiements, les prix et l'offre de services. Bien que les régimes de paiement très perfectionnés puissent être techniquement difficiles à utiliser, on recense de nombreux exemples de succès – comme le financement sur la base des sorties d'hôpital – qui peuvent favoriser la productivité sans nuire aux résultats. En revanche, les dispositifs visant à maintenir les salaires et les prix dans le secteur de la santé à un niveau artificiellement bas

risquent de connaître des problèmes de qualité des soins, des difficultés de recrutement et de fidélisation des praticiens, voire des situations de pénurie pour l'offre de services et de produits médicaux innovants (OCDE, 2004b).

En fin de compte, il peut s'avérer difficile d'accroître l'efficacité de la prestation de soins de santé tout en maintenant un contrôle budgétaire rigoureux au niveau central. Même si on entend souvent que les gains d'efficacité peuvent contribuer à atténuer les pressions de plus en plus fortes qui s'exercent sur les coûts, l'introduction d'une plus grande indépendance des prestataires associée à des méthodes d'obligations contractuelles de résultats exige la suppression de nombreux contrôles administratifs et la mise en place d'incitations, pour que les prestataires répondent mieux aux attentes des patients. Lorsque ces dispositifs de contrôle ont exercé une contrainte réelle sur la croissance des dépenses, cela peut aboutir à une augmentation de l'offre, mais aussi des coûts, à court terme au moins (Docteur and Oxley, 2003).

Notes

1. La capacité de financement en termes effectifs et corrigés des fluctuations conjoncturelles des administrations publiques de la zone de l'OCDE s'est améliorée de 5.3 % et 3.5 % du PIB respectivement sur la période 1993-2000 [d'après *Perspectives économiques* n° 76 (2004)].
2. Sur l'année civile. Le solde des administrations publiques corrigé des fluctuations conjoncturelles est passé d'un déficit de 4.7 % du PIB potentiel en 1992 à un excédent de 1.6 % en 1999 [d'après *Perspectives économiques* n° 76 (2004)].
3. L'exercice budgétaire australien va du 1^{er} juillet au 30 juin. Le passage du solde des finances publiques à une situation d'excédent a été réalisé un an plus tôt que ne le prévoyait l'objectif officiel.
4. Pour plus de précisions, voir les précédentes *Études économiques* de l'OCDE consacrées à l'Australie.
5. L'analyse menée par l'OCDE montre que la sensibilité du budget au cycle économique est inférieure à la moyenne de l'OCDE : une variation de 1 point de l'écart de production entraîne une variation de 0.3 point de la capacité de financement en pourcentage du PIB, contre 0.5 point pour la moyenne de l'OCDE (van den Noord 2000, 2002).
6. Voir à ce sujet de Lima et autres (2003); Simes (2003); OCDE (2003b).
7. Les auteurs concluent que les stabilisateurs automatiques (qui sont en substance les changements de l'épargne conjoncturelle des administrations publiques) offrent sans doute aux autorités une solution plus efficace pour gérer la demande totale que les mesures discrétionnaires (qui sont en substance des changements de l'épargne structurelle des administrations publiques). Ils soulignent néanmoins que la conclusion qui en découle doit être nuancée par l'observation selon laquelle les constats de l'étude reposent sur des données agrégées et peuvent donc ne pas rendre compte des effets exercés sur la demande par des mesures qui peuvent en pratique avoir un impact plus important. Outre les effets compensatoires de l'épargne des ménages, les observations empiriques montrent aussi qu'un effet compensatoire important des taux d'intérêt peut aussi limiter l'efficacité de la politique budgétaire en tant qu'instrument de régulation de la demande (Comley et autres 2002).
8. L'assouplissement de 2000-01 a surtout reflété l'introduction de réductions de l'impôt sur le revenu dans le cadre du plan de réforme *A New Tax System* en juillet 2000; en 2001-02, la stimulation a été liée dans une large mesure liée à l'impact de dépenses exceptionnelles non conjoncturelles, pour la défense nationale, la sécurité intérieure et la protection des frontières. Sur la base des estimations figurant dans le budget 2002-03 de l'État australien, ces mesures ont apporté une stimulation correspondant à environ 1 % du PIB en 2000-01 et également en 2001-02.

9. Les premières estimations laissant entrevoir une croissance de 3¼ pour cent ont été révisées à la baisse en raison de l'impact anticipé de la sécheresse, pour être ramenées à 3 % lors de la mise à jour sur la situation budgétaire en milieu d'exercice.
10. Outre l'évolution particulièrement favorable des recettes de l'impôt sur les sociétés, l'excédent de trésorerie tendancielle supérieur aux prévisions traduit des dépenses moins fortes que prévu au titre des services aux familles et des services collectifs ainsi que des programmes d'enseignement; il reflète aussi des retards pour certaines dépenses de santé contractées (Australian Government, 2003b).
11. Cette estimation indicative a été calculée en analysant les soldes de trésorerie tendanciels de l'exercice 2003-04 à l'exercice 2004-05 et en formulant des hypothèses générales sur l'épargne et les déperditions sous forme d'importations.
12. Le PEFO a été publié en septembre 2004.
13. Le PEFO 2004 donne des estimations inférieures de l'endettement net en 2004-05 et indique une amélioration de la situation nette, par rapport aux estimations du budget de mai 2004, ce qui traduit les excellents résultats du budget 2003-04 et la révision en hausse de l'excédent prévu pour 2004-05. Cette amélioration de la situation nette reflète pour une bonne part l'excédent opérationnel net plus élevé que prévu et la situation nette en début d'exercice également meilleure que les chiffres attendus grâce aux excellents résultats du budget 2003-04 (Australian Government, 2004d).
14. Le document pour examen rendu public par le gouvernement australien – pour remédier à ces préoccupations – a évalué les coûts et avantages du maintien du marché des CGS en identifiant trois solutions : i) réduction du marché; ii) fusion avec les marchés des titres des États; iii) maintien et financement des engagements non capitalisés de l'État fédéral pour les retraites de ses agents. Voir OCDE (2003a), et Comley and Turvey (2004).
15. Voir Australian Government (2003a), et Comley et Turvey (2004).
16. Les actifs financiers de l'État australien auprès de la Banque de réserve sont limités et sont constitués par des dépôts à terme depuis 1998, ces dépôts servant à couvrir les besoins de financement à court terme. Ces actifs sont le fruit de la stratégie de maintien de la liquidité du marché des CGS [Comley et Turvey (2004); Australian Government (2003a)].
17. Le gouvernement entend parvenir à une capitalisation intégrale des engagements pour les retraites d'ici 2010. Il a déjà pris des mesures pour endiguer la croissance de ses engagements non capitalisés, notamment la suppression pour l'avenir du Régime de retraite de la fonction publique et le versement de 4.6 milliards AUD pour couvrir les engagements au titre des régimes de retraite de Telstra et de la Poste australienne (Déclaration du ministre du Trésor à propos du plan *Investing for the Future*; cf. www.liberal.org.au/default.cfm?action=2004).
18. Voir Allen Group (2002).
19. Voir Mylonas et autres (2000).
20. En août 1998, le gouvernement a mis en place un Examen de la fiscalité des entreprises, sous la présidence de M. Ralph, afin de consulter les parties intéressées sur les grandes lignes de la réforme de la fiscalité des entreprises présentées dans le train de réformes fiscales intitulé *Tax Reform: Not A new Tax, A New Tax System* (Commonwealth Treasury 1998). Le 21 septembre 1999 et le 11 novembre 1999, le gouvernement a fait part de ses réponses au rapport Ralph (OCDE, 2000 et 2001).
21. Ce Conseil se compose des ministres du Trésor de l'État australien, des États et des Territoires.

22. Dans le cadre de l'*Agreement of the Reform of Commonwealth-State Financial Relations* (IGA), qui prévoit le transfert de la totalité des recettes de la TPS aux États, les taxes de séjour ont été abolies le 1^{er} juillet 2000, et le droit appliqué sur les relevés de compte (*Financial Institutions Duty*) ainsi que le droit de timbre sur les valeurs mobilières négociables cotées ont été abolis le 1^{er} juillet 2001.
23. Un cas important est celui de « l'exemption des petites entreprises », dont les seuils d'application varient sensiblement selon les régions (États et Territoires). Ces dernières années, les États ont introduit des ajustements de l'assiette, des seuils et des taux appliqués aux prélèvements sur les salaires.
24. Par suite des baisses d'impôts intervenues depuis juillet 2000, les contribuables disposant d'un revenu moyen (50 000 AUD par an) ont bénéficié d'une réduction de quelque 21 % de leur impôt sur le revenu, la réduction s'établissant à 23 % pour les contribuables à bas revenu (20 000 AUD). En juillet 2005, les hauts revenus (90 000 AUD) bénéficieront d'une réduction de 18 % environ (Australian Government 2004a).
25. Selon le gouvernement, ces baisses d'impôts permettront à plus de 80 % des contribuables de se trouver au plus dans la tranche de 30 % dans les quatre prochaines années (Australian Government, 2004b).
26. La durée de vie effective d'un actif est la période estimée durant laquelle il peut être utilisé par une entreprise pour produire un revenu. Les taux d'amortissement accéléré, dans le cadre du précédent système, permettaient d'amortir le coût d'un équipement bien avant la fin de sa durée de vie effective (Australian Government, 2000).
27. Le dispositif précédent aboutissait à une série de problèmes pour l'imposition des sociétés contrôlant à 100 % des groupes de sociétés, en créant notamment des obstacles fiscaux à la réorganisation des entreprises, des coûts élevés de discipline fiscale, des phénomènes d'évasion fiscale par le biais d'opérations internes aux groupes, des transferts de valeur, des doubles déductions et des doubles impositions.
28. Le gouvernement a annoncé son soutien de principe à la mise au point de la MVF et des règles correspondantes – proposée par le rapport Ralph – sous réserve d'un large processus de consultation des représentants des milieux d'affaires. Le résultat de cet examen est qu'il n'est pas possible de déterminer de façon fiable les avantages de la MVF (OCDE 2003a, 2001).
29. Le gouvernement a décidé de suivre l'avis du Conseil de la fiscalité formulé à la lumière des contributions reçues, à savoir abandonner le projet de loi sur l'imposition des entités – l'une des recommandations essentielles du rapport Ralph (OCDE 2003, 2001).
30. Pour ces questions, voir Board of Taxation (2002) (www.taxboard.gov.au/contrnt/trusts/index.asp).
31. La consultation publique reposait sur le *Review of International Taxation Arrangements: Consultation Paper*, diffusé en août 2002 (disponible à l'adresse www.taxboard.gov.au/int_tax/index.htm).
32. Voir Australian Government (2003a), et communiqué de presse n° 032 (2003) du ministère fédéral du Trésor « *Review of International Taxation Arrangements* ».
33. Les principaux problèmes posés par l'ancien système fiscal australien et le train de mesures fiscales de 1998, ainsi que les modifications du projet initial pour obtenir l'accord du Sénat ont été évoqués plus en détail dans les *Études économiques* de l'OCDE consacrées en 1999 et en 2000 à l'Australie.
34. Voir Dirkis and Bondfield (2004).
35. Cette mesure d'intégrité a été introduite en 2000 pour empêcher les personnes physiques d'échapper à l'impôt en transférant les revenus de leur travail ou de leurs compétences personnels à une entité comme une société anonyme, une société de

personnes ou une fiducie. Ces dispositions limitent la possibilité pour une personne physique de conserver des revenus de services personnels dans une entité et restreignent les droits à déduction.

36. Ces règles visent à s'assurer qu'un agent fiduciaire ne puisse pas faire bénéficier des revenus fiduciaires du taux en vigueur de l'impôt sur les sociétés en créant un droit au profit d'une société sans paiement et en distribuant ensuite la somme correspondante à un actionnaire de ladite société. Le nouveau mécanisme vient se substituer à l'ancien article 109UB du *Income Tax Assessment Act* de 1936, d'application plus limitée (Australian Taxation Office (2004), *Amendments to the Taxation of Discretionary Trusts* (www.ato.gov.au/businesses/)).
37. Selon Saunders et Maley (2004), tout en constituant une mesure positive, la baisse du taux de réduction de la Family Tax Benefit (FTB) dans le budget 2004-05 implique surtout un élargissement de la FTB au profit des tranches supérieures de revenu, ce qui étend le problème à un éventail plus large de personnes. Cette mesure budgétaire a atténué le problème de la désincitation au travail sans pour autant l'éliminer. Les auteurs préconisent plutôt de relever le seuil d'exonération au-delà du plancher de protection sociale (de façon à assurer au travailleur un revenu substantiel avant de commencer à payer des impôts) et de remplacer les allocations familiales fondées sur des critères de revenu par un crédit d'impôt forfaitaire pour enfants à charge.
38. Voir les *Études économiques* de l'OCDE de 1999 et 2003 sur l'Australie.
39. Données fournies par les autorités australiennes.

Bibliographie

- Australian Government (2000), *Business Tax Reform: A Snapshot Guide*, First Edition, Commonwealth of Australia, Canberra.
- Australian Government (2003a), *Budget Strategy and Outlook 2003-04*, Budget Paper No. 1, mai, Commonwealth of Australia, Canberra.
- Australian Government (2003b), *Final Budget Outcome 2002-03*, septembre, Commonwealth of Australia, Canberra.
- Australian Government (2004a), *Budget Strategy and Outlook 2004-05*, Budget Paper No. 1, mai, Commonwealth of Australia, Canberra.
- Australian Government (2004b), *More Help for Families*, Commonwealth of Australia, Canberra, mai.
- Australian Government (2004c), *Final Budget Outcome 2003-04*, septembre, Commonwealth of Australia, Canberra.
- Australian Government (2004d), *Pre-Election Economic and Fiscal Outlook (PEFO) 2004*, Commonwealth of Australia, Canberra, septembre.
- Australian Office of Financial Management (2003), *Annual Report*, Commonwealth of Australia, Canberra.
- Comley, B., S. Anthony et B. Ferguson (2002), « The Effectiveness of Fiscal Policy in Australia – Selected Issues », *Economic Roundup*, Hiver.
- Comley, B. et D. Turvey (2004), « Debt Management in a Low Debt Environment: Australia's Experience », document préparé pour le 6^e atelier de la Banque d'Italie sur les finances publiques, Pérouge, 1-3 avril.
- De Lima, P., A. de Serres et M. Kennedy (2003), « Macroeconomic Policy and Economic Performance », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 353, Paris.
- Department of Foreign Affairs and Trade (2004), *Australia-United States Free Trade Agreement*, Annex 2-C.2(f), Canberra.
- Dirkis, M. et B. Bondfield (2004), « Small Business: The First Casualty of Tax Reform Compliance Costs: A Quantitative Study of the Impact of Tax Reform on the Compliance Cost of Small Business », *Taxation Institute of Australia*, mars.
- Docteur, E. et H. Oxley (2003), « Health Care systems: Lessons from the Reform Experience », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 374, Paris.
- Drahos, P., T. Faunce, M. Goddard et D. Henry (2004), « The FTA and the PBS: A Submission to the Senate Select Committee on the Australia-US Free Trade Agreement », 2004.

- Mylonas, P., Schich, S., T. Thorgeirsson et G. Wehinger (2000) « New Issues in Public Debt Management: Government Surpluses in Many OECD Countries, the Common Currency in Europe and Rapidly Rising Debt in Japan », *Documents de travail du Département des affaires économiques* de l'OCDE, n°239, Paris.
- OCDE (1999), *Étude économique de l'Australie*, Paris.
- OCDE (2000), *Étude économique de l'Australie*, janvier, Paris.
- OCDE (2001), *Étude économique de l'Australie*, août, Paris.
- OCDE (2002), *Perspectives économiques*, n° 72, décembre, Paris.
- OCDE (2003a), *Étude économique de l'Australie*, mars, Paris.
- OCDE (2003b), *Perspectives économiques*, n° 74, décembre, Paris.
- OCDE (2004a), *Perspectives économiques*, n° 75, juin, Paris.
- OCDE (2004b), *Vers des systèmes de santé plus performants*, Le projet de l'OCDE sur la Santé, Paris.
- Saunders, P. et B. Maley (2004), « Tax Reform to Make Work Pay: Perspectives on Tax Reform », Centre for Independent Studies, Policy Monograph 602.
- Simes, R. (2003), « Fiscal Policy Rules in Australia », document préparé pour le Chifley Research Centre, septembre.
- Smith, G. (2003), « Taxation in Australia », in *Tax Policy*, documents présentés lors de l'atelier organisé par la Banque d'Italie, Pérouge, 3-5 avril.
- The Allen Consulting Group (2002), *Management of Government Assets and Liabilities: A review of the Issues, Focusing on Funding Unfunded Superannuation Liabilities*, Report to the CGS Market Industry working Group, décembre.
- van den Noord (2000), « The Size and Role of Automatic Stabilisers in the 1990s and Beyond », *Documents de travail du Département des affaires économiques* de l'OCDE, n° 230, Paris.
- van den Noord (2002), *Automatic Stabilisers in the 1990s and Beyond*, in *The Behaviour of Fiscal Authorities: Stabilisation, Growth and Institutions*, sous la direction de Buti, M., von Hagen, J, et C. Martinez-Mongay, Communautés européennes.
- Warren, N. (2004), *Tax Facts Fiction and Reform*, Australian Tax Research Foundation, Research Study 41.

*Annexe 2.A1***Principales caractéristiques et état d'avancement de la réforme fiscale****I. Nouveau système fiscal**

Les principales caractéristiques du Nouveau système fiscal (ANTS), mis en œuvre le 1^{er} juillet 2000, sont les suivantes :

- Création d'une taxe sur les biens et services (GST) de 10 %, qui remplace la taxe sur les ventes en gros (WST) et une série de taxes perçues par les États, notamment les taxes de séjour¹. La GST, à large assiette, frappe la plupart des biens et services, les principales exceptions étant les produits alimentaires essentiels, la plupart des services de santé, l'enseignement, l'accueil de l'enfance et les impôts et redevances perçus par les collectivités locales. Dans leur totalité, les recettes provenant de la GST bénéficient aux États, en contrepartie de la suppression d'un ensemble d'impôts indirects à assiette étroite perçus par eux et de la disparition des dotations fédérales d'aide financière générale². Les recettes provenant de la GST sont réparties entre les États selon les principes de péréquation budgétaire horizontale recommandés par la Commission fédérale pour les subventions³.
- Introduction d'un ensemble de mesures concernant l'impôt sur le revenu, afin de compenser l'incidence de la GST sur le coût de la vie. Les taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques sont réduits, par relèvement des seuils d'exonération et baisse des taux marginaux d'imposition; les aides aux familles, aux titulaires de bas revenus et aux Australiens âgés sont en outre majorées. Grâce à ces mesures, la plupart des titulaires de revenus bas et moyens verront leur revenu réel disponible s'accroître compte tenu des modifications de la fiscalité indirecte.
- Simplification du nombre et de la gestion des prestations familiales.
- Simplification de l'administration de l'impôt, grâce aux mesures suivantes :
 - i) remplacement de tous les dispositifs en vigueur de recouvrement de l'impôt sur le revenu et de déclaration par un nouveau système intégré de retenue à la source⁴;
 - ii) mise en place du numéro australien d'entreprise (ABN), unique numéro d'identification pour les entreprises;
 - iii) nouveau système simplifié de déclaration pour la mise en œuvre des obligations et droits des contribuables⁵. Ce système complet permet d'effectuer les déclarations et de procéder au prélèvement des retenues à la source et de l'impôt sur les bénéfices des entreprises et sur les revenus de l'investissement. Les personnes physiques et les personnes morales acquittent l'impôt sur leurs bénéfices industriels et commerciaux à la même date. Avec ce nouveau système, les entreprises peuvent procéder à un seul paiement net (après imputation des montants plausibles, notamment la GST acquittée en amont) ou faire valoir un seul remboursement net, trimestriellement, les acomptes provisionnels et les intérêts de retard étant par ailleurs supprimés. De nouvelles mesures ont été prises en 2001 pour rationaliser

la GST ainsi que les modalités de paiement et de déclaration applicables aux petites entreprises, le but étant de réduire les coûts de mise en œuvre des obligations fiscales⁶.

II. Réforme de l'impôt sur les sociétés

Mesures appliquées le 1^{er} juillet 2000 ou antérieurement

- Réduction progressive du taux de l'impôt sur les sociétés (34 % en 2000-2001, 30 % en 2001-2002).
- Réforme de l'impôt sur les plus-values (CGT) : suppression de l'indexation et de l'étalement; baisse du taux nominal de la CGT en ne soumettant à l'impôt que 50 % des plus-values des personnes physiques et 67 % des plus-values des organismes de retraite professionnelle; régime avantageux pour les petites entreprises, pour le capital-risque et pour les échanges de titres en cas d'OPA.
- Suppression de l'amortissement accéléré et de l'allègement en cas de cession de la durée résiduelle d'un bail à une entité exonérée ou faiblement taxée; amortissement sur la durée de vie effective.
- Adoption de mesures requalifiant en revenus des personnes physiques les revenus provenant de la prestation de services personnels effectuée dans le cadre d'une personne morale; élargissement des bases d'imposition des sociétés d'assurance-vie; mesures de lutte contre l'évasion fiscale concernant les paiements anticipés, les cessions de pertes et de baux, la double déductibilité des pertes et les transferts de valeur.
- Création du Conseil de la fiscalité; il s'agit de consulter davantage le public pour l'élaboration de la législation fiscale.

Mesures entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2001

- Le Système fiscal simplifié : les petites entreprises remplissant les conditions requises peuvent comptabiliser selon la règle des encaissements/décaissements leurs revenus et leurs charges et bénéficient d'un régime plus simple pour leurs amortissements et leur stock commercial.
- Le Régime uniforme d'amortissement : il a réduit les coûts d'application en simplifiant les nombreux régimes précédemment en vigueur. La loi reconnaît maintenant la validité de certains amortissements qui ne bénéficiaient pas précédemment de la déductibilité.
- Nouvelles mesures contre la sous-capitalisation : il s'agit d'empêcher les entreprises multinationales d'imputer des dettes excessives à leurs filiales australiennes.
- Critère pour la distinction des créances et des fonds propres : il établit une base cohérente et fiable pour la classification des instruments hybrides, soit en créances (bénéficiant de la déductibilité), soit en fonds propres (bénéficiant du crédit d'imputation).

Mesures entrées en vigueur ou devant entrer en vigueur le 1^{er} juillet 2002

- Régime de consolidation fiscale pour les groupes comprenant des filiales à 100 %.

- Règles générales pour les transferts de valeur, de façon que soient correctement taxées les plus-values et les pertes qui résultent de dispositifs entraînant un transfert de valeur entre des actifs.
- Allègement d'impôt en cas de scission d'une société, de façon à ménager plus de souplesse aux entreprises dans leur organisation.
- Modalités simplifiées d'imputation afin de rationaliser le système actuel.

Mesures récentes achevées, introduites ou annoncées depuis la dernière mise à jour

- Un nouveau régime a été mis en place en 2002 pour le capital-risque. Certains investisseurs étrangers exonérés d'impôt et d'autres investisseurs étrangers remplissant les conditions requises ne sont pas soumis à l'impôt sur le revenu pour les bénéfices ou biens liés à certains placements en actions effectués par une commandite de capital-risque ou une entité similaire remplissant les conditions requises.
- Opérations de location : un projet a été rendu public pour commentaires en ce qui concerne la première étape des réformes visant les entités à régime fiscal privilégié; les consultations ont débuté. La loi devrait être finalisée en 2004 et s'appliquera à partir de sa promulgation.
- Pertes : le gouvernement a annoncé le 7 avril 2004 un ensemble de mesures destinées à simplifier les règles de récupération des pertes; une loi est actuellement en voie d'élaboration. Pour certaines sociétés, l'application du critère de continuité de la propriété sera simplifiée et ce critère ne sera plus appliqué aux grandes entreprises et aux groupes consolidés.
- Le gouvernement a fait savoir qu'un texte législatif serait élaboré d'ici à juillet 2005 en ce qui concerne le régime des charges légitimes, mais non déductibles, et celui des droits; dans l'intervalle, les exemples qui se présenteront seront traités au cas par cas.
- Gains et pertes en devises : des mesures ont été prises pour réformer la fiscalité dans ce domaine. Ces dispositions sont généralement entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2003.
- De nouvelles mesures reportant la taxation de certains instruments financiers en cas de conversion ou d'échange sont également entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2003.
- Mise en place d'un régime de retenue à la source applicable aux résidents étrangers. Ce régime est généralement entré en vigueur le 1^{er} juillet 2003. Il s'applique aux paiements visés par la réglementation effectués à partir du 1^{er} juillet 2004. Dans le cadre du budget 2004-2005, les trois premières catégories de paiements soumis à ce régime ont été déterminées.

Mesures dont l'entrée en vigueur reste à déterminer

- Des réformes plus générales concernant la taxation des instruments financiers sont en cours d'élaboration, leur entrée en vigueur restant à fixer. Ces réformes mettront en place un cadre complet et cohérent pour la taxation des instruments financiers.
- Traitement des sociétés de personnes et des activités communes; application du régime uniforme d'amortissement aux bâtiments et infrastructures; modification des dispositions relatives aux prix de transfert.
- Règle générale anti-évasion. Le gouvernement étudie un ensemble de mesures qui permettront de rationaliser les dispositions actuelles anti-évasion à la lumière des recommandations du rapport Ralph.

- Le projet d'exemption fiscale des résidents temporaires pour leurs revenus de source étrangère est bloqué en raison de l'opposition du Sénat.

Source : Document soumis par le gouvernement australien.

III. Réformes concernant la fiscalité internationale

Principale mesure	État d'avancement	Date d'entrée en vigueur annoncée
Réformes visant à mieux cibler les règles applicables aux fonds étrangers d'investissement	Adoptée	1 ^{er} juillet 2003
Nouvelle convention de double imposition avec le Royaume-Uni	Adoptée	En général, 1 ^{er} juillet 2004
Avantage fiscal pour l'application de l'impôt sur les plus-values en cas de vente d'une société étrangère active	Adoptée	1 ^{er} avril 2004
Exemption élargie de l'impôt sur les sociétés pour les dividendes étrangers autres que ceux de titres de portefeuille et pour les bénéfices de succursales étrangères	Adoptée	1 ^{er} juillet 2004
Règles concernant les sociétés sous contrôle étranger – modification du régime des revenus « altérés » provenant de prestations de services	Adoptée	1 ^{er} juillet 2004
Régime des sociétés sous contrôle étranger – application limitée aux pays à fiscalité comparable	Réglementation publiée	1 ^{er} juillet 2004
Réformes concernant le régime fiscal des non-résidents investissant dans des fonds de placement à gestion australienne	Projet de loi soumis au Parlement, mais caduc du fait de la convocation d'élections fédérales	Lorsque la loi sera adoptée
Avantage fiscal au titre de l'impôt sur les plus-values accordé aux non-résidents pour la vente d'une société australienne ayant des actifs étrangers	Consultation	Non annoncée
Compte de revenus étrangers (allègement pour les retenues à la source sur les dividendes)	En voie de rédaction	Non annoncée

Source : Document soumis par le gouvernement australien.

Notes

1. Le droit sur les recettes des institutions financières et les droits de timbre sur les titres négociables ont été supprimés en juillet 2001. La date limite pour la suppression de la taxe sur les retraits (de comptes bancaires) a été reportée au 1^{er} juillet 2005 et le Conseil ministériel examinera en 2005 dans quelle mesure il est nécessaire de conserver plusieurs autres droits de timbre frappant les entreprises.
2. Les États ont reçu la garantie du gouvernement fédéral que, au cours de chacune des années de transition suivant l'introduction de la GST, leur position budgétaire ne se trouvera pas dégradée du fait des réformes fiscales.
3. Ces principes prennent en compte les différences dans les possibilités de recettes des États et les besoins de dépenses des États, déterminés en fonction de normes nationales de fourniture des services.
4. La nouvelle retenue à la source (PAYG) remplace 11 dispositifs dont ceux applicables aux revenus salariaux (PAYE), à certains paiements (PPS) ou à certaines branches d'activité (RPS) ainsi que les acomptes provisionnels concernant les particuliers et les sociétés (Australian Government, 2000). Ce système n'est pas lié aux systèmes traditionnels de pension par répartition.
5. Il s'agit de faire en sorte que les entreprises aient moins de déclarations à faire aux services fiscaux australiens. Avec le nouveau système, les entreprises assujetties à la GST peuvent utiliser la déclaration d'activité de l'entreprise (BAS) pour déclarer et acquitter la GST et les retenues à la source. Les entreprises qui ne sont pas assujetties à la GST, ou les particuliers qui acquittent eux-mêmes la retenue à la source (notamment les retraités autofinancés), peuvent utiliser la « déclaration périodique d'activité » (IAS) pour déclarer et acquitter les retenues à la source.
6. Voir le communiqué de presse du ministère fédéral du Trésor, n° 007 (2001) à l'adresse www.treasurer.gov.au. De plus, une modification du système de retenue à la source PAYG a été annoncée dans le budget 2004-2005 : les contribuables qui n'ont plus droit de payer annuellement la PAYG durant un exercice fiscal ne seront tenus de commencer à payer trimestriellement la PAYG qu'à partir du premier trimestre de l'exercice suivant. De plus, le budget de mai 2004 comportait des mesures visant à élargir, pour certains contribuables, les possibilités de paiement et de déclaration pour la GST ainsi qu'à diminuer le nombre des états financiers à produire chaque année. Ces réformes doivent encore être approuvées par les États.

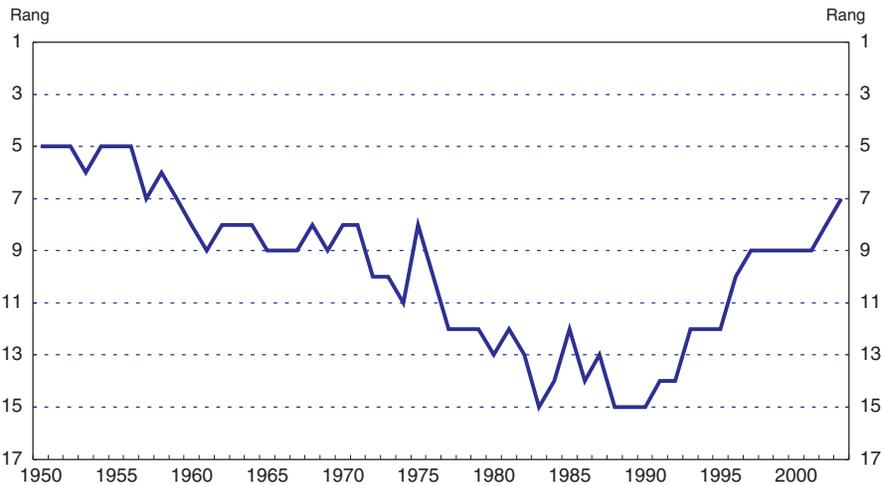
3. Concurrence sur les marchés de produits et performance économique

Contexte de la politique de la concurrence et des autres réformes

L'*Étude sur la croissance* de l'OCDE¹ et d'autres travaux empiriques ont montré que la vigueur de la concurrence sur les marchés des produits joue un rôle important dans le processus de croissance économique et contribue aussi à une allocation plus efficiente des ressources du point de vue statique. Un renforcement de la concurrence encouragera vraisemblablement les gestionnaires à faire des efforts plus soutenus pour améliorer l'efficacité et induire une activité plus novatrice, ce qui se traduira par une accélération de la productivité multifactorielle (PMF). L'insuffisance de la concurrence dans l'économie intérieure expliquerait une grande partie du dérapage de la croissance de la productivité et des niveaux de vie en Australie dans les années 70 et dans la première moitié des années 80, après l'« âge d'or » qui a suivi la deuxième guerre mondiale et qui a été marqué par une croissance économique rapide². Pour une large part, le ralentissement économique a été attribuable aux mauvais résultats de la productivité dans le secteur des infrastructures; par exemple, en 1990, les niveaux de productivité représentaient moins de la moitié de ceux des partenaires commerciaux de l'Australie dans les ports, les chemins de fer et la production d'électricité, et la productivité dans le secteur des télécommunications de l'Australie était la plus faible des neuf pays examinés par l'OCDE³. Dans ces conditions, l'Australie, qui se situait presque en tête des 22 pays sélectionnés par l'OCDE en termes de PIB par habitant dans les années 50, était redescendue dans le dernier tiers en 1990⁴ (graphique 3.1).

Le retard pris par l'Australie par rapport aux autres économies a donné lieu à un grand nombre d'examen des stratégies mises en œuvre⁵. Un thème récurrent de beaucoup de ces examens était que les prix ne reflétaient souvent pas le coût de production et qu'une intervention publique excessive comptait parmi les facteurs expliquant la médiocrité de la performance. Sur la base de ces analyses, des réformes économiques ont été introduites progressivement et ont dominé la vie politique australienne tout au long des années 80 et 90. Parmi ces réformes, on citera notamment de nouvelles réductions substantielles des obstacles au

Graphique 3.1. Classement de l'Australie en termes de PIB par habitant
Par rapport à un certain nombre de pays de l'OCDE, en USD à PPA



Source : Université de Groningue, GGDC Total Economy Database, www.eco.rug.nl.

commerce⁶ et à l'investissement direct étranger; le flottement de la monnaie; la déréglementation de l'accès aux financements; la transformation en sociétés commerciales et la privatisation des entreprises publiques de production de biens et de services; la refonte des dispositifs institutionnels de façon à permettre une plus grande flexibilité du marché du travail; la promotion de l'éducation, de la formation et de l'innovation; et un renforcement général de la concurrence. Pour parvenir à ce dernier objectif, la Politique nationale de la concurrence a été établie en tant qu'élément central des réformes structurelles en 1995; cette politique sera examinée plus loin. Les réformes microéconomiques ont été complétées dans les années 90 par des politiques budgétaires et monétaires orientées vers la stabilité et s'inscrivant dans un cadre à moyen terme⁷. Au total, ces réformes visaient à améliorer l'allocation des ressources et à augmenter la productivité globale en encourageant la flexibilité de l'économie de manière générale et en favorisant une culture d'entreprise davantage tournée vers l'extérieur.

Ce chapitre présente ensuite un bref examen de la performance de l'Australie sur le plan de la croissance depuis le début des années 90 et de ses liens éventuels avec le renforcement des pressions concurrentielles, compte tenu des interactions avec d'autres réformes économiques. On s'intéressera aussi aux indicateurs de la concurrence sur les marchés des produits de façon à évaluer la

vigueur des pressions concurrentielles. Cette analyse est suivie d'une évaluation du cadre général de la politique de la concurrence et de son rôle dans la promotion de la concurrence. La section suivante expose le cadre de la Politique nationale de la concurrence et examine la portée du programme de réformes et les domaines exigeant une action plus approfondie. Plusieurs secteurs où les politiques réglementaires devraient avoir une incidence particulièrement importante sont ensuite passés en revue. Les conséquences de la libéralisation commerciale sur la performance économique de l'Australie et les possibilités d'autres améliorations sont aussi commentées en détail. Le chapitre se conclut par un ensemble de recommandations.

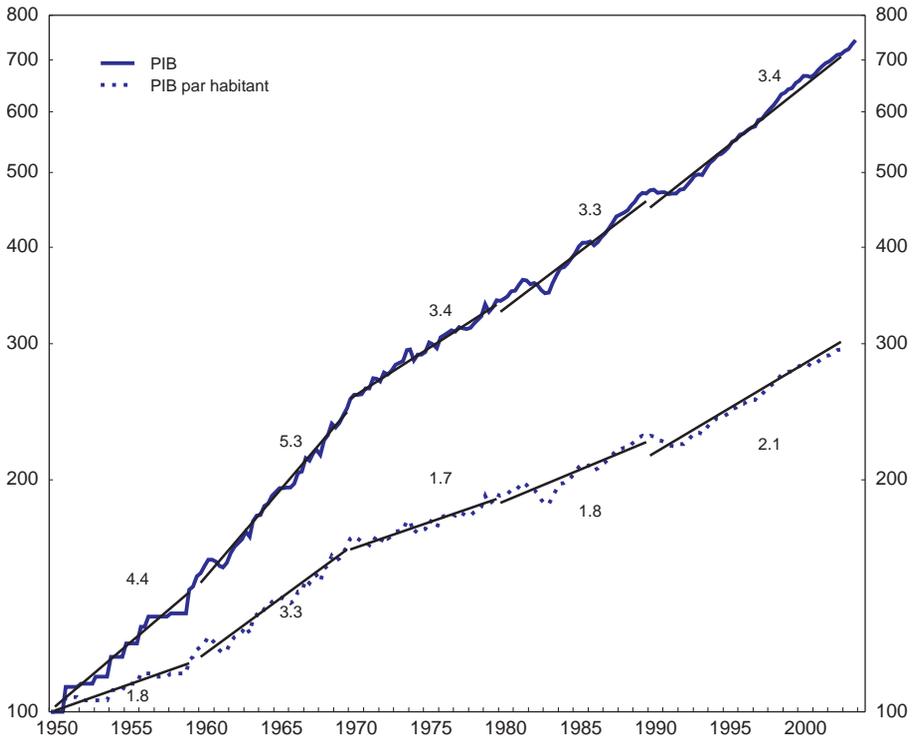
Performance macroéconomique et indicateurs de la concurrence

La performance économique depuis le début des années 90

Les réformes économiques engagées depuis le milieu des années 80 ont été suivies d'une reprise économique qui s'est amorcée en 1992 et qui s'est avérée être la plus longue expansion depuis les années 60. Durant cette longue période d'accélération de l'activité, le PIB réel de l'Australie par habitant s'est accru plus rapidement qu'au cours des deux décennies précédentes (graphique 3.2). En outre, la performance de l'Australie sur le plan de la croissance entre 1990 et 2003 a été sensiblement supérieure aux moyennes de l'OCDE et de l'Union européenne et elle s'inscrit encore dans une tendance à la hausse (graphique 3.3). La progression du PIB par habitant a aussi dépassé celle de la plupart des pays de l'OCDE⁸. Dans ces conditions, en termes de PIB par habitant – aux taux de change déterminés sur la base des parités de pouvoir d'achat⁹ – l'Australie est passée de la quinzième place en 1980 à la septième en 2003. Néanmoins, son revenu par habitant n'était que de 75 à 80 % de celui des États-Unis en 2003, soit légèrement moins que le niveau atteint dès 1950.

La croissance économique dans les années 90 doit beaucoup plus aux gains de productivité du travail qu'à une augmentation des taux d'emploi (tableau 3.1). De fait, la progression de la productivité du travail représente plus de 90 % de l'accélération du revenu par habitant dans les années 90. Si la productivité peut être dopée par une augmentation de l'utilisation de biens d'équipement par unité de main-d'œuvre (« investissements de rationalisation »), la décomposition de la croissance illustrée dans le graphique 3.4 montre qu'il n'y a pas eu d'accélération des investissements de rationalisation entre le cycle de productivité 1988-89 à 1993-94 et la période 1993-94 à 1998-99. En conséquence, la croissance *supplémentaire* de la productivité du travail de plus d'un point de pourcentage entre les deux derniers cycles de productivité a été due essentiellement à une accélération de la productivité multifactorielle¹⁰ (PMF) dans le secteur marchand¹¹, et par conséquent à l'utilisation plus efficiente des apports

Graphique 3.2. PIB réel depuis 1950¹
1950 = 100, échelle logarithmique



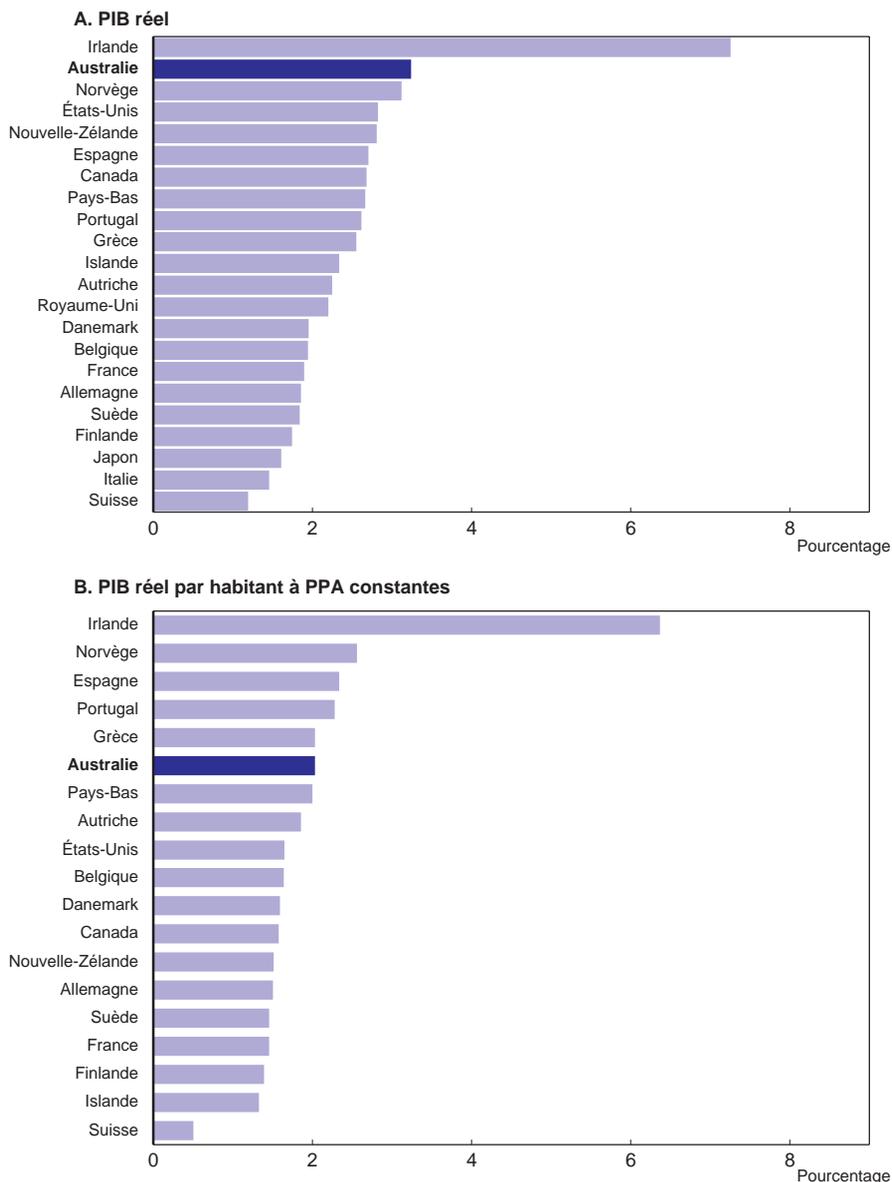
1. Les chiffres indiqués sont les taux de croissance moyens pour les périodes correspondant aux lignes droites.
Source : Australian Bureau of Statistics.

de ressources (graphique 3.5). Cependant, avec un PIB réel par heure travaillée à 76 % de la productivité horaire aux États-Unis, il existe encore de très grandes possibilités de rattrapage.

Durant les quatre années se terminant au cours de l'exercice financier 2002-03, les investissements de productivité ont suivi leur évolution tendancielle, mais la croissance de la PMF dans le secteur marchand s'est ralentie pour revenir à un taux moyen de 0.5 %. Cela pourrait indiquer la fin de sa forte progression tendancielle des années 90. Cependant, les résultats de ces dernières années sur le plan de la productivité ont été influencés par une série de chocs majeurs. On citera notamment l'introduction de la taxe sur les biens et

Graphique 3.3. Performance en matière de croissance :
une comparaison internationale

Variation annuelle en pourcentage, 1990-2003¹



1. Ou dernière année connue.

Source : OCDE, base de données des comptes nationaux annuels.

Tableau 3.1. **Production, emploi et productivité**
1990-2003

	Australie	Nouvelle-Zélande	États-Unis	Japon	Canada	Allemagne ¹	France	Italie	Royaume-Uni
A. Décomposition de la croissance, 1990-2003									
Croissance moyenne du PIB	3.2	2.8	2.9	1.6	2.6	2.5	1.8	1.5	2.2
<i>dont :</i>									
Productivité	1.7	1.1	1.7	1.4	1.2	0.6	1.1	1.1	1.8
Emploi	1.5	1.7	1.2	0.2	1.4	1.9	0.7	0.4	0.4
<i>dont :</i>									
Chômage ²	-0.0	0.2	-0.1	-0.2	-0.0	-0.3	-0.0	0.1	0.1
Population active	1.5	1.5	1.2	0.4	1.4	2.2	0.7	0.2	0.3
B. Décomposition de la croissance par habitant, 1990-2003³									
PIB moyen par habitant	2.1	1.7	1.7	1.3	1.5	0.7	1.7	1.4	2.2
Productivité	1.7	1.1	1.7	1.4	1.2	0.7	1.3	1.1	1.7
Taux d'emploi	0.4	0.6	-0.0	-0.0	0.3	-0.0	0.4	0.3	0.5
C. Croissance de la productivité du travail, 1993-2001									
Agriculture et sylviculture ⁴	2.7	5.3	2.7	0.1	3.7	4.8	3.4	4.2	2.6
Industries extractives	5.3	4.5	1.5	1.7	-0.8	-5.0	n.d.	0.3	2.7
Secteur manufacturier, total	2.2	1.4	4.0	3.6	2.7	2.4	4.0	2.3	2.2
Électricité, gaz et eau	5.6	7.7	1.3	3.2	1.7	6.3	2.5	5.7	7.8
Construction	0.4	0.2	-0.0	-2.6	1.7	0.2	-0.7	0.5	1.7
Commerce de gros et de détail, réparations ⁵	3.1	1.3	4.5	1.8	2.9	0.1	0.9	1.7	4.9
Hôtellerie-restauration	0.9	-2.0	0.3	..	1.2	-4.3	-0.8	-0.4	..
Transport et entreposage ⁶	2.9	0.6	1.0	0.4	2.0	4.4	1.8	1.0	2.0
Communications	4.7	..	3.8	..	3.4	14.6	3.9	9.4	..
Autres services	1.0	-0.4	0.9	0.9	1.1	0.5	-0.2	0.3	1.4

1. Pour l'Allemagne, les données commencent en 1991.

2. Un signe positif indique que le chômage a baissé et a contribué à accélérer la croissance de la production.

3. 2002 pour l'Australie, l'Allemagne et la France; 2001 pour le Royaume-Uni.

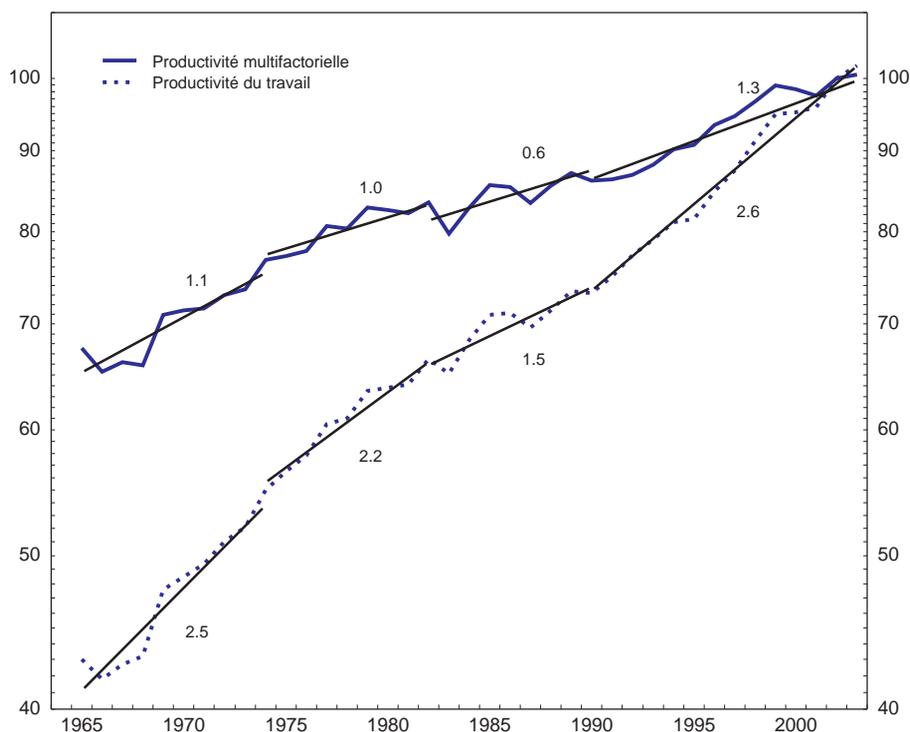
4. Y compris chasse et pêche.

5. Y compris hôtellerie-restauration pour le Japon et le Royaume-Uni.

6. Y compris les communications pour le Japon, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni.

Source : OCDE, base de données STAN.

Graphique 3.4. **Productivité dans le secteur marchand**¹
2002/2003 = 100, échelle logarithmique

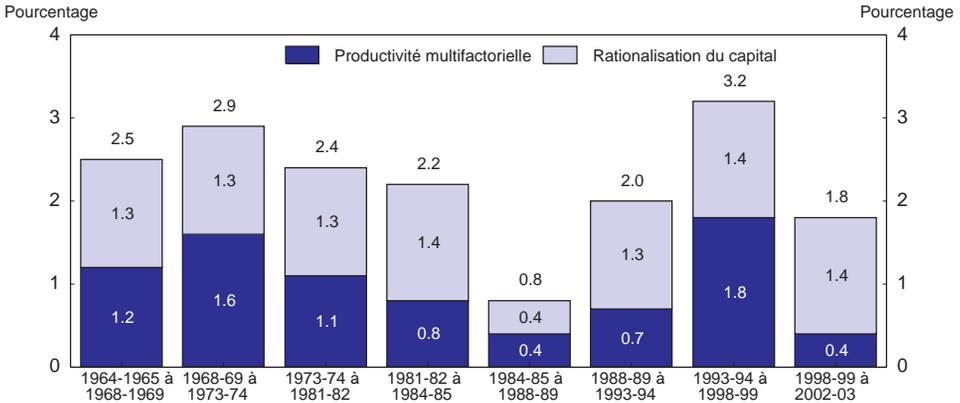


1. Les chiffres indiqués sont les taux de croissance moyens pour les périodes correspondant aux lignes droites.
Source : Australian Bureau of Statistics.

services, à l'origine d'une forte activité dans le secteur de l'immobilier par anticipation, suivie d'une dépression, la faiblesse économique mondiale en 2001-2002 et la sécheresse en 2002-2003. Ces chocs semblent avoir entraîné de fortes fluctuations de la croissance estimée de la PMF. La baisse estimée de la PMF dans le secteur agricole, soit environ 20 % en 2002-2003, représente à elle seule une diminution de la PMF totale du secteur marchand d'un point de pourcentage. Inversement, la reprise actuelle dans le secteur agricole devrait stimuler la PMF de ce secteur dans le proche avenir. Enfin, on notera que le cycle actuel de croissance de la productivité n'est pas encore achevé et qu'une comparaison avec des cycles antérieurs complets peut être trompeuse.

Graphique 3.5. **Croissance de la productivité du travail sur les cycles de productivité, 1964-65 à 2002-03¹**

Variation en pourcentage en rythme annuel



1. Les cycles de productivité sont les intervalles entre les pics de productivité identifiés par l'Australian Bureau of Statistics. Le cycle de 1998-99 à 2002-03 est un cycle incomplet.

Source : Commission de la Productivité et Australian Bureau of Statistics.

Le renforcement des pressions concurrentielles a contribué à la bonne performance économique

Bien que les rapports de cause à effet entre les réformes structurelles et la performance économique soient difficiles à établir de façon certaine, les chercheurs s'accordent généralement à reconnaître que la politique de la concurrence et les autres réformes macroéconomiques ont joué un rôle central dans la forte poussée de la productivité en Australie¹². Ils concluent que les réformes ayant pour objectif l'ouverture au commerce et à l'investissement extérieurs et le renforcement de la concurrence intérieure ont à la fois provoqué et soutenu la croissance récente de la productivité en Australie (Commission de la productivité, 2002a). L'amélioration de la performance économique est aussi à peu près conforme aux estimations *ex ante* des gains tirés de la réforme microéconomique, comme celles de Filmer et Dao (1994), qui ont prévu une accélération de la croissance du PIB de 1 point de pourcentage dans la première moitié des années 90 et de 1½ point de pourcentage dans la deuxième moitié, conduisant à une baisse du taux de chômage d'un peu plus de 5 % en 2001. D'après l'étude exhaustive réalisée par la Commission de l'industrie (1995), la mise en œuvre des principaux éléments de la Politique nationale de la concurrence (NCP) pourrait se traduire par un gain net de 5½ pour cent du PIB. Selon une analyse plus sélective,

réalisée dans le cadre de l'étude de la Commission de la productivité sur l'avenir de la NCP, l'évolution observée de la productivité et des prix dans les principaux secteurs d'infrastructure durant les années 90 – à laquelle la NCP et les réformes connexes ont contribué – a accru le PIB australien de 2.5 %, soit 20 milliards de dollars (Commission de la productivité, 2002a). D'autres raisons ont été avancées pour expliquer l'accélération de la croissance de la productivité dans les années 90, mais soit elles ont été écartées, soit, lorsqu'elles étaient crédibles, elles ne se sont vu attribuer qu'une contribution quantitative relativement peu importante aux progrès de la productivité (encadré 3.1).

Un examen des estimations de la productivité multifactorielle sectorielle peut aussi aider à mieux comprendre les liens existants entre les réformes de la politique de la concurrence et la performance de la productivité (tableau 3.2). Ces estimations montrent, par exemple, que le secteur de l'électricité, du gaz et de l'eau, qui était auparavant dominé par des monopoles du secteur public, a vu la croissance de sa productivité multifactorielle s'accélérer sensiblement à compter du milieu des années 70 et jusqu'à la fin des années 90, cette accélération coïncidant avec l'exposition croissante des activités en question aux pressions de la concurrence (graphique 3.6). Les gains de productivité qui en ont résulté dans les services d'infrastructure ont conduit à de fortes baisses des tarifs, notamment dans les domaines de l'électricité, du gaz, de l'eau, de l'assainissement, des transports urbains, des ports, des chemins de fer et des télécommunications (Commission de la productivité 2002a). Par exemple, dans les années 90, les tarifs de l'électricité pour les entreprises ont diminué de 30 à 60 % en termes réels; les charges portuaires ont chuté en termes réels de 50 à 60 % à Sydney et à Melbourne; les tarifs de transport ferroviaire du charbon dans la vallée de l'Hunter se sont contractés de 60 % en termes réels; et le prix réel des services de télécommunication a baissé de plus de 20 %¹³. Il semble aussi que ces réductions des prix ne se soient pas faites aux dépens de la qualité des services et qu'elles aient été à peu près de même ampleur dans les villes et dans les campagnes. La Commission de la productivité (2003a) estime en outre que les réformes de la politique de la concurrence ont sans doute contribué pour l'essentiel à l'accélération de la croissance de la productivité durant les cinq ans allant jusqu'à 1998-99, cette accélération se traduisant par un supplément de 7 000 AUD pour le ménage « moyen ». On estime également que si l'Australie pouvait encore augmenter sa productivité, à un niveau équivalent à celui des États-Unis, le gain de revenu pour le ménage australien moyen serait de 22 000 AUD par an.

À peu près la même évolution a été observée dans plusieurs activités de services dans les années 90, bien que ces secteurs n'aient pas été directement visés par les réformes microéconomiques. En particulier, le commerce de gros et le secteur de la finance et des assurances, mais aussi le commerce de détail, la construction, le transport et l'entreposage sont devenus les nouveaux moteurs de la bonne performance de la productivité globale au niveau macroéconomique

Encadré 3.1. Facteurs n'ayant apparemment pas contribué à la forte poussée de la productivité multifactorielle des années 90

Facteurs extérieurs : contrairement aux années 60 et 70, il n'y a pas eu de forte poussée mondiale de la productivité qui aurait pu stimuler la performance de l'Australie dans les années 90.

Facteurs conjoncturels : l'accélération de la productivité dans les années 90 a duré trop longtemps pour pouvoir être considérée comme un phénomène purement conjoncturel. En outre, les mesures par l'ABS des cycles de productivité de pic à pic sont ajustées pour tenir compte d'une grande partie des influences conjoncturelles sur les estimations de la productivité tendancielle.

Augmentation non mesurée des apports de travail : bien qu'on ait observé une tendance à l'allongement de la durée du travail en Australie ces deux dernières décennies, ce facteur est déjà pris en compte dans la principale mesure de la productivité du travail de l'ABS (production par heure travaillée). Rien ne permet de conclure à une augmentation du nombre d'heures travaillées non recensées. Les analyses selon lesquelles les réformes des relations professionnelles ont affaibli les règles en matière de durée du travail (Quiggin 2000, 2001) ont été examinées par Wooden (2003) et n'ont pas pu être confirmées. Cependant, une utilisation plus efficace de la main-d'œuvre durant le temps de travail est une source certaine de gains de productivité.

Augmentation des dépenses de R-D : bien que, depuis le milieu des années 80, les dépenses totales de R-D soient passées de 1.12 à 1.53 % du PIB et la R-D des entreprises de 0.53 à 1.11 % de leur valeur ajoutée, ces indicateurs restent inférieurs à la moyenne de l'OCDE et n'ont vraisemblablement pas été à l'origine d'un bond technologique significatif dans les années 90.

Augmentation des dépenses d'infrastructure : les investissements publics australiens sont à la baisse et non à la hausse depuis le milieu des années 90.

Incidence des qualifications : la progression des niveaux de qualification pourrait avoir contribué à l'accélération de la productivité, mais l'accumulation de compétences semble s'être ralentie entre les années 80 et 90 (Parham, 2004). Barnes et Kennard (2002) font état d'une légère contribution des qualifications à la croissance de la productivité – environ 0.2 point de pourcentage – entre le milieu des années 80 et la fin des années 90.

Effets des TIC : les progrès rapides de la production dans le secteur des technologies de l'information et des communications (TIC) ne sont pas non plus une explication crédible, en raison de la petite taille de ce secteur en Australie (voir *Étude économique de l'Australie*, OCDE, 2001). Cependant, diverses études (par exemple Bean 2000, Parham et autres 2001, Gretton et autres 2003) ont mis en évidence l'effet positif sur la productivité d'une plus grande utilisation des TIC. Elles attribuent 0.2 point à l'utilisation des TIC dans la progression annuelle de 1.1 point de la productivité multifactorielle entre les cycles de croissance des années 90. Cette estimation est sujette à controverse, car elle repose sur des méthodes de décomposition de la croissance et une hypothèse d'équilibre qui peuvent sous-estimer l'impact dynamique. Elle postule également que le déroulement temporel de l'accélération de la productivité a été correctement identifié. Il n'est pas surprenant qu'une part relativement importante de cette accélération reste inexplicquée. L'effet véritable des TIC est peut-être plus prononcé, mais il n'en est pas moins vrai que les investissements dans les TIC ne suffisent pas pour accélérer la croissance; d'autres pays de l'OCDE ont eux aussi réalisé d'importants investissements dans les TIC sans connaître une accélération de la productivité. On peut donc penser que d'autres facteurs ont joué un grand rôle dans cette accélération du taux de croissance. La question de savoir pourquoi l'Australie est passée d'un pays technologiquement à la traîne dans les années 70 et 80 à un pays en tête de file dans ce domaine dans les années 90 demeure aussi sans réponse, la seule explication plausible étant le renforcement des pressions de la concurrence.

Tableau 3.2. Croissance de la productivité multifactorielle par branche d'activité au cours de l'ensemble du cycle de la productivité

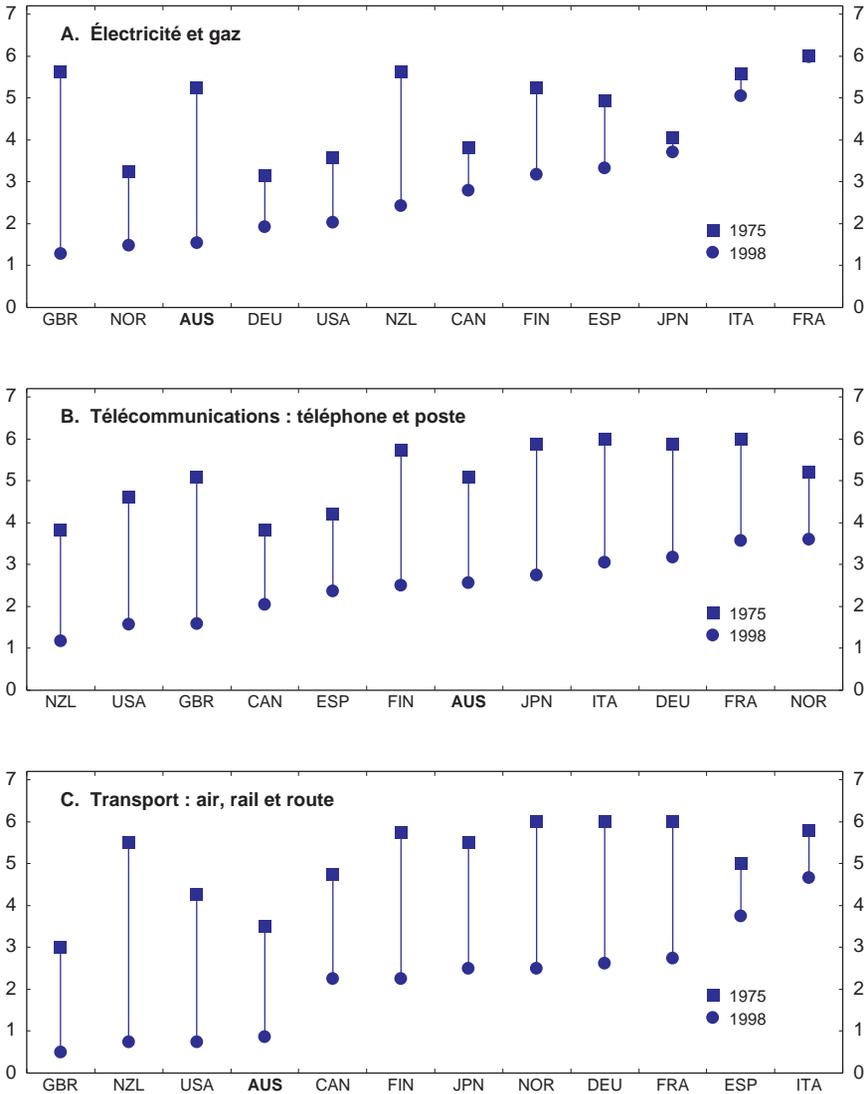
Branche d'activité	Pourcentage annuel					
	1974-1975 ¹ à 1981-1982	1981-1982 à 1984-1985	1984-1985 à 1988-1989	1988-1989 à 1993-1994	1993-1994 à 1998-1999	1998-1999 à 2002-2003
Agriculture	2.7	3.0	-1.6	4.2	4.2	-2.1
Industries extractives	-3.8	5.7	2.4	2.3	0.1	0.6
Secteur manufacturier	2.3	2.0	1.5	2.0	0.5	1.2
Électricité, gaz et eau	2.2	1.2	5.1	4.0	1.8	-2.0
Construction	2.7	-0.7	-0.3	-0.5	2.2	1.3
Commerce de gros	0.5	-2.5	1.8	-2.2	5.8	1.9
Commerce de détail	0.9	2.6	-2.6	0.7	1.4	0.5
Hôtellerie, restaurants, cafés	-0.5	-2.9	-1.4	-1.9	0.8	0.1
Transport et entreposage	3.4	1.9	1.4	1.3	2.3	3.4
Services de communication	6.1	3.2	3.6	6.1	5.1	-1.0.
Finances et assurances	-2.9	-1.2	1.5	0.0	1.6	-0.8
Services culturels et de loisirs	-0.5	-1.8	-4.6	-2.4	-4.0	-2.7
Ensemble des marchés	1.1	0.8	0.4	0.7	1.8	0.4

1. Faute de données par branche pour 1973-74, le cycle de ce tableau pour les années 70 commence en 1974-75.

Source : Commission de la Productivité et ABS.

dans les années 90. Les analyses spécifiques sectorielles, comme celles de Johnston et autres (2000) pour le secteur du commerce de gros¹⁴, montrent que les mesures économiques générales qui ont renforcé la concurrence et amélioré les incitations à une plus forte productivité ont encouragé l'introduction de nouveaux procédés de production et de nouvelles modalités d'organisation des entreprises et ont stimulé la diffusion rapide des TIC en Australie. L'adoption rapide des technologies améliorant la productivité a en outre été favorisée par des dispositifs plus flexibles en matière de relations du travail, qui ont amélioré les incitations au travail en rapprochant l'évolution de la rémunération de celle de la productivité. La plus grande souplesse des relations du travail a permis la réduction des conflits de compétence syndicale et l'application de nouvelles approches organisationnelles, comme l'introduction du régime de polyvalence des compétences, les flux tendus, le fractionnement du poste de travail, le contrôle total de la qualité, la responsabilité par équipe et les cercles de qualité. En outre, les réformes des marchés financiers ont facilité l'accès au financement et en ont réduit le coût pour l'accumulation de capital et pour la diffusion des nouvelles technologies. Par ailleurs, la suppression d'un grand nombre (si ce n'est de la totalité) des obstacles à l'investissement direct étranger a encouragé cette forme d'investissement en Australie et le transfert de technologie correspondant a sans doute contribué à l'accroissement de la productivité. Ces conclusions au niveau sectoriel donnent à penser que l'accélération de la croissance de la productivité

Graphique 3.6. **Progress de la libéralisation des secteurs de services dans les pays de l'OCDE¹**



1. Pour chaque année et secteur, la note va de 0 à 6, du moins restrictif au plus restrictif. Les indicateurs couvrent le degré de propriété publique, les barrières à l'entrée, la structure du marché, l'intégration verticale et les mesures de contrôle des prix. Voir Nicoletti et Scarpetta (2003).

Source : OCDE, base de données sur la réglementation.

ces dernières années est difficile à attribuer à un seul facteur, mais est vraisemblablement le résultat d'un ensemble complet de réformes microéconomiques, conjuguant des mesures de politique de la concurrence, y compris de politique commerciale, et des réformes du marché du travail et des marchés financiers.

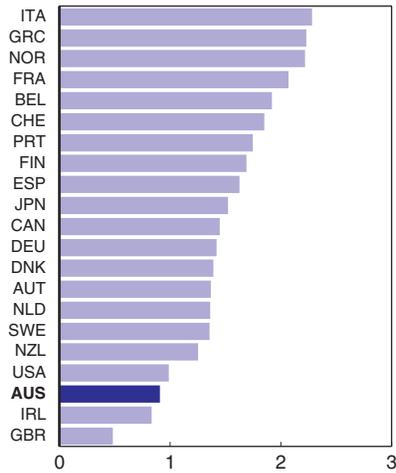
L'OCDE a mis au point une série d'indicateurs pour illustrer les liens entre les mesures de politique de la concurrence (définies au sens large) et la performance économique globale. Ces indicateurs permettent de mesurer quantitativement l'étendue des obstacles au commerce et des réglementations administratives et économiques affectant la concurrence. Ils montrent qu'au cours des deux dernières décennies environ, c'est au Royaume-Uni, en Nouvelle-Zélande, aux États-Unis et en Australie que la réforme de la réglementation (mesurée à la fois par la variation absolue et par la baisse en pourcentage de l'indicateur de réglementation) a été la plus marquée. Il en ressort aussi qu'au moins depuis la fin des années 90, l'Australie est tout à fait ouverte aux pressions de la concurrence, seulement deux autres pays (Royaume-Uni et Irlande) ayant des obstacles moindres à la concurrence sur les marchés de produits (graphique 3.7). Ces mesures des pressions de la concurrence (plus la note est élevée, plus la restrictivité est marquée) sont inversement liées à la croissance de la productivité multifactorielle, ce qui donne à penser que la faiblesse des obstacles à l'entrée en Australie a contribué à la très bonne performance économique globale du pays par rapport à la plupart des pays de l'OCDE (Nicoletti et Scarpetta, 2003). Cependant, malgré le faible degré global de réglementation anti-concurrentielle, des possibilités d'amélioration existent. Par exemple, l'étude de Scarpetta et Tressel (2002) suggère que, dans le cas de l'Australie, un alignement de l'orientation réglementaire dans chaque secteur sur la meilleure pratique dans la zone de l'OCDE pourrait réduire de 7½ pour cent l'écart de niveau de la productivité multifactorielle entre l'Australie et les pays technologiquement les mieux placés dans chaque secteur¹⁵ (graphique 3.8). Or, puisque cela ne représente qu'une partie de l'écart de productivité par rapport aux États-Unis, on peut penser que d'autres facteurs insuffisamment étudiés expliquent probablement cet écart.

L'intensité de la concurrence sur les marchés de produits est généralement élevée

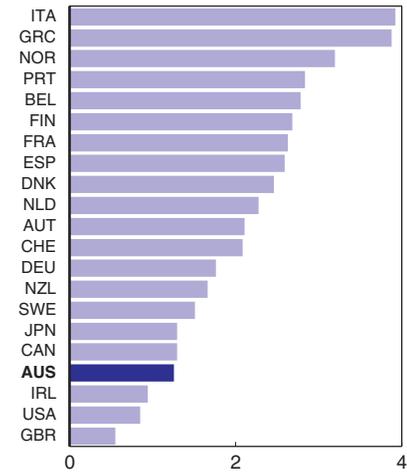
Une estimation de l'intensité de la concurrence sur les marchés de produits s'avère nécessaire pour évaluer les possibilités d'améliorer la performance économique en renforçant la discipline de marché. Toutefois, la vigueur de la concurrence sur les marchés de produits ne peut être jaugée qu'à l'aide de mesures approximatives, imparfaites et ambiguës, et même les données de ce type font défaut dans de nombreux pays. Pour se faire une idée de l'intensité générale de la concurrence dans un pays, on peut s'appuyer sur des comparaisons de prix internationales, encore que ces indicateurs demandent à être interprétés avec prudence¹⁶. Une partie de la variation du niveau général des prix tend à être positivement corrélée aux variations du PIB par habitant¹⁷; pour évaluer les

Graphique 3.7. Indicateurs de la réglementation sur les marchés de produits¹
1997-98

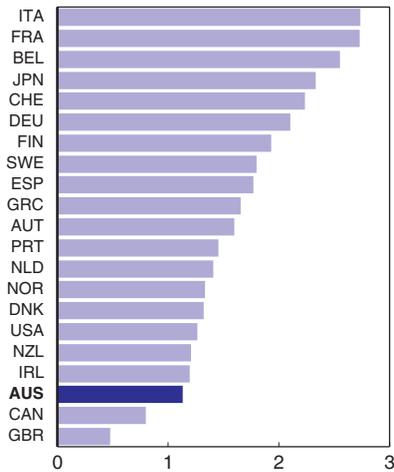
A. Indicateur global



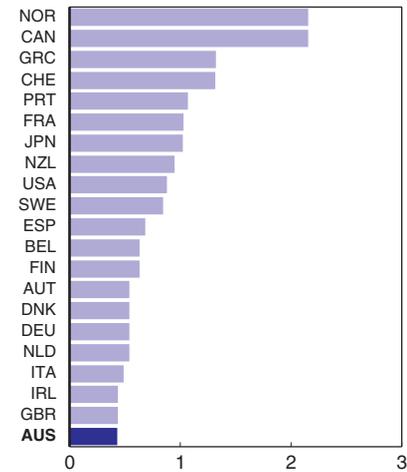
B. Contrôle par l'État



C. Obstacles à l'entrepreneuriat

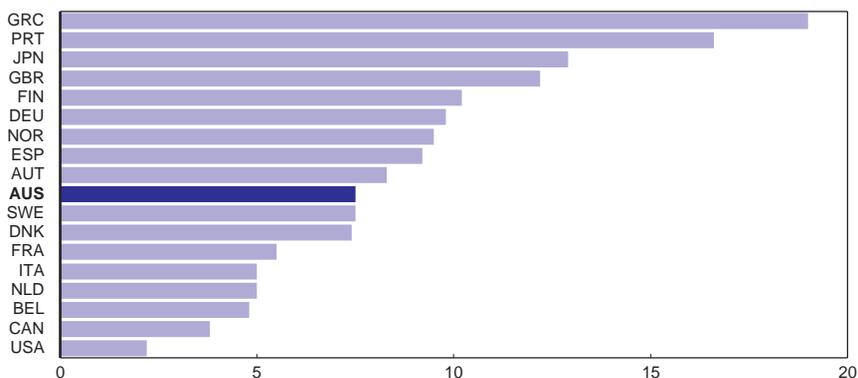


D. Obstacles aux échanges et à l'investissement



1. Indicateurs synthétiques de rigueur de la réglementation. La note va de 0 à 6, du moins restrictif au plus restrictif.
Source : Nicoletti, G., S. Scarpetta et O. Boylaud (2000), « Summary indicators of product market regulation with an extension to employment protection legislation », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 226.

Graphique 3.8. Effet de la déréglementation sur l'écart de productivité multifactorielle par rapport aux meilleurs résultats¹

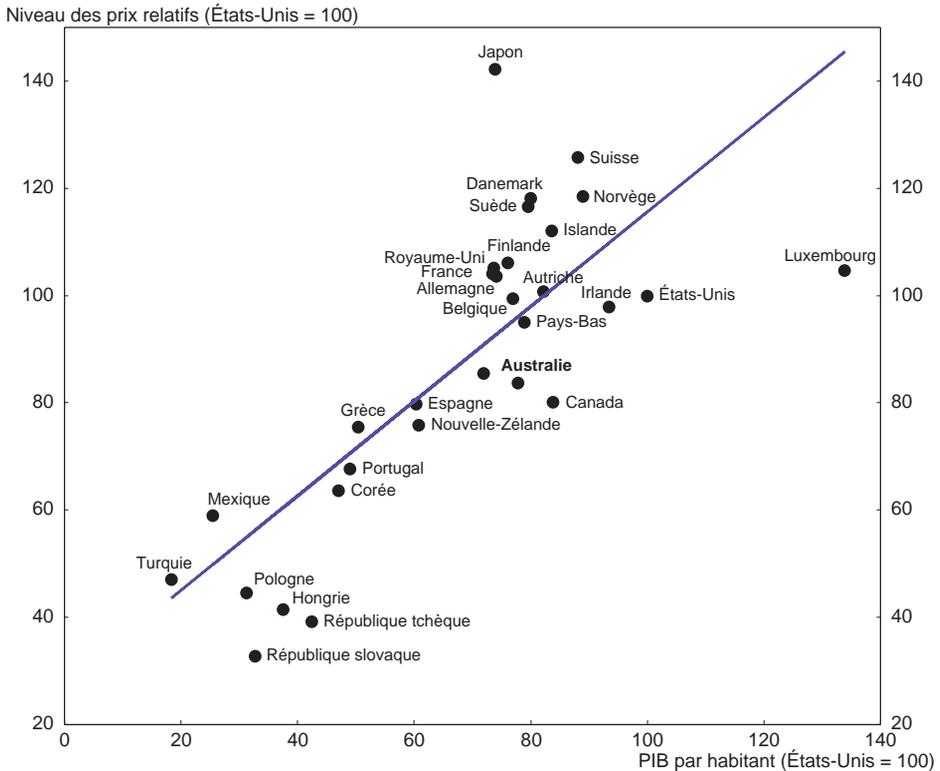


1. Effet estimé d'une diminution de la réglementation des marchés de produits d'un écart type sur le niveau de l'écart de productivité multifactorielle à long terme entre un pays et le pays le plus performant. L'écart est calculé par branche d'activité et totalisé en retenant la moyenne pondérée par la valeur ajoutée initiale de la branche.

Source : Scarpetta et Tresselt (2002), « Productivity and convergence in a panel of OCDE industries: do regulations and institutions matter? » *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 342.

différences de prix en tant qu'indicateurs des pressions de la concurrence, il faut donc tenir compte de cet effet. Le graphique 3.9 montre que les niveaux des prix du PIB sur la base des PPA et du PIB par habitant diffèrent notablement d'un pays à l'autre. Pour l'Australie, le niveau des prix corrigé qui se situe au-dessous de la ligne de régression conduit à penser qu'il existe des pressions concurrentielles qui maintiennent les prix à un niveau inférieur à ce que laisserait prévoir le revenu par habitant de l'Australie. Cet effet est confirmé par l'étude récente de Bradford (2003), qui établit des comparaisons entre prix intérieurs et prix mondiaux pour 124 produits sur la base des prix recueillis par l'OCDE pour calculer les parités de pouvoirs d'achat, les valeurs étant converties en prix à la production et corrigées des coûts de transport. Malheureusement, le manque de données (et les moyens en personnel nécessaires pour réaliser ces calculs) fait que les statistiques se limitent à huit pays et couvrent les prix de 1991 à 1993. Bien que ces mesures ne soient pas parfaites, les résultats résumés pour 29 branches d'activité au tableau 3.3 font apparaître que l'Australie (avec des « droits effectifs – écart entre le prix intérieur et le prix mondial – de 26.6 %) se situait il y a une décennie parmi les plus ouverts des pays examinés. Dans trois secteurs, son prix était le plus bas parmi les huit pays et dans 13 de ces branches d'activité, l'Australie était l'un des trois pays affichant les prix les plus bas.

Graphique 3.9. Niveau des prix relatifs et PIB par habitant
Revenu réel et prix relatifs, 2002, en parités de pouvoir d'achat



Source : OCDE, *Parités de pouvoirs d'achat*.

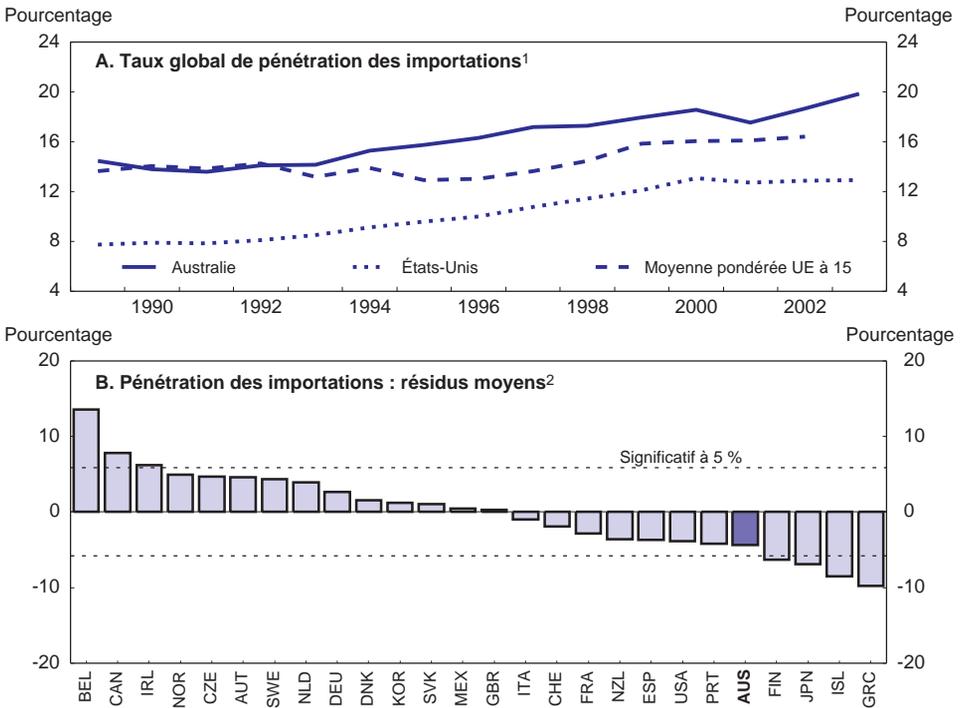
La vigueur de la pression concurrentielle dépend aussi, dans une large mesure, du degré d'exposition des industries à la concurrence internationale. La hausse du taux de pénétration des importations en Australie (graphique 3.10, partie A) en réponse à un assouplissement progressif des obstacles au commerce et à l'investissement laisse à penser que les producteurs sont désormais soumis de la part des entreprises étrangères à une pression concurrentielle plus vive que dans le passé. Néanmoins, le niveau de pénétration des importations reste l'un des plus bas des pays de l'OCDE; mais si l'on prend en compte des facteurs comme le PIB par habitant et l'isolement géographique, le niveau de pénétration des importations n'est pas sensiblement différent de celui auquel on pourrait s'attendre. Ce constat est confirmé par le niveau extrêmement faible du soutien

Tableau 3.3. **Ratio prix intérieurs/prix mondiaux, 1991-1993**

Branche d'activité	Australie	Belgique	Canada	Allemagne	Japon	Pays-Bas	Royaume-Uni	États-Unis
Agriculture, pêche et sylviculture	1.067	1.157	1.112	1.529	1.584	1.080	1.648	1.158
Produits alimentaires transformés	1.086	1.372	1.192	1.447	2.099	1.299	1.202	1.090
Boissons	1.447	1.444	1.535	1.765	1.540	1.328	1.694	1.061
Tabac	1.472	1.947	1.955	3.531	1.000	1.385	2.217	1.060
Textiles	1.111	1.218	1.163	1.101	1.478	1.140	1.237	1.051
Habillement	1.264	1.569	1.175	1.457	1.384	1.280	1.074	1.158
Cuir et produits en cuir	2.944	1.777	1.236	1.437	1.329	1.658	1.168	1.143
Chaussures	1.657	1.823	1.415	1.328	2.289	2.239	1.027	1.111
Meubles	1.299	1.958	1.558	1.392	2.707	1.471	2.172	1.020
Papier et produits en papier	1.438	1.659	1.060	1.606	1.804	1.965	1.783	1.050
Imprimerie et édition	1.120	1.310	1.205	1.024	1.186	1.342	1.029	1.005
Médicaments	1.001	1.692	2.680	2.643	1.217	3.349	1.845	3.105
Produits chimiques	1.092	1.137	1.064	1.107	1.555	1.075	1.064	1.037
Pétrole et charbon	2.127	3.375	1.320	2.847	3.359	4.335	4.067	1.007
Produits en caoutchouc	1.219	1.680	1.015	1.711	2.016	1.655	1.566	1.032
Céramique, porcelaine, etc.	1.727	1.007	1.145	1.511	2.383	1.016	1.082	1.070
Produits métalliques	1.430	1.622	1.328	1.770	1.977	1.837	1.602	1.165
Machines de bureau et matériel Informatique	1.008	1.513	1.234	1.446	1.000	2.101	1.666	1.015
Machines et outillage, nca	1.343	1.682	1.297	1.325	1.559	1.527	1.388	1.175
Radio, TV et communications	1.178	1.558	1.204	1.298	1.226	1.432	1.236	1.034
Appareils électriques, nca	1.536	1.936	1.316	1.713	2.106	1.556	1.320	1.073
Construction et réparation navales	1.278	1.267	1.107	1.354	1.200	1.545	1.536	1.000
Matériel ferroviaire	1.374	1.314	1.093	1.404	1.238	1.509	1.503	1.016
Véhicules à moteur	1.224	1.351	1.197	1.315	1.000	1.648	1.680	1.106
Motocycles et bicyclettes	1.231	1.761	1.252	1.599	1.000	1.385	2.002	1.057
Aéronefs	1.191	1.199	1.082	1.282	1.020	1.462	1.454	1.001
Matériel de transport, nca	1.516	2.034	1.109	1.888	1.315	2.065	1.924	1.057
Biens professionnels	1.125	1.571	1.082	1.379	1.077	1.369	1.586	1.074
Autres biens manufacturés, nca	1.237	1.807	1.209	1.863	2.348	1.636	1.416	1.030
Moyenne géométrique pondérée	1.266	1.555	1.270	1.539	1.567	1.541	1.480	1.118

Source : Bradford (2003), « Paying the Price: Final Goods Protection in OCDE Countries », *Review of Economics and Statistics*, vol. 85.

Graphique 3.10. Indicateurs de l'ouverture des marchés



1. Importations de biens et services par rapport aux importations plus le PIB, en termes réels, à l'exclusion des échanges intra-UE.
2. Résidus moyens pour la période 1985-2000 après prise en compte des effets dus à la taille du pays, du PIB par habitant et des coûts de transport.

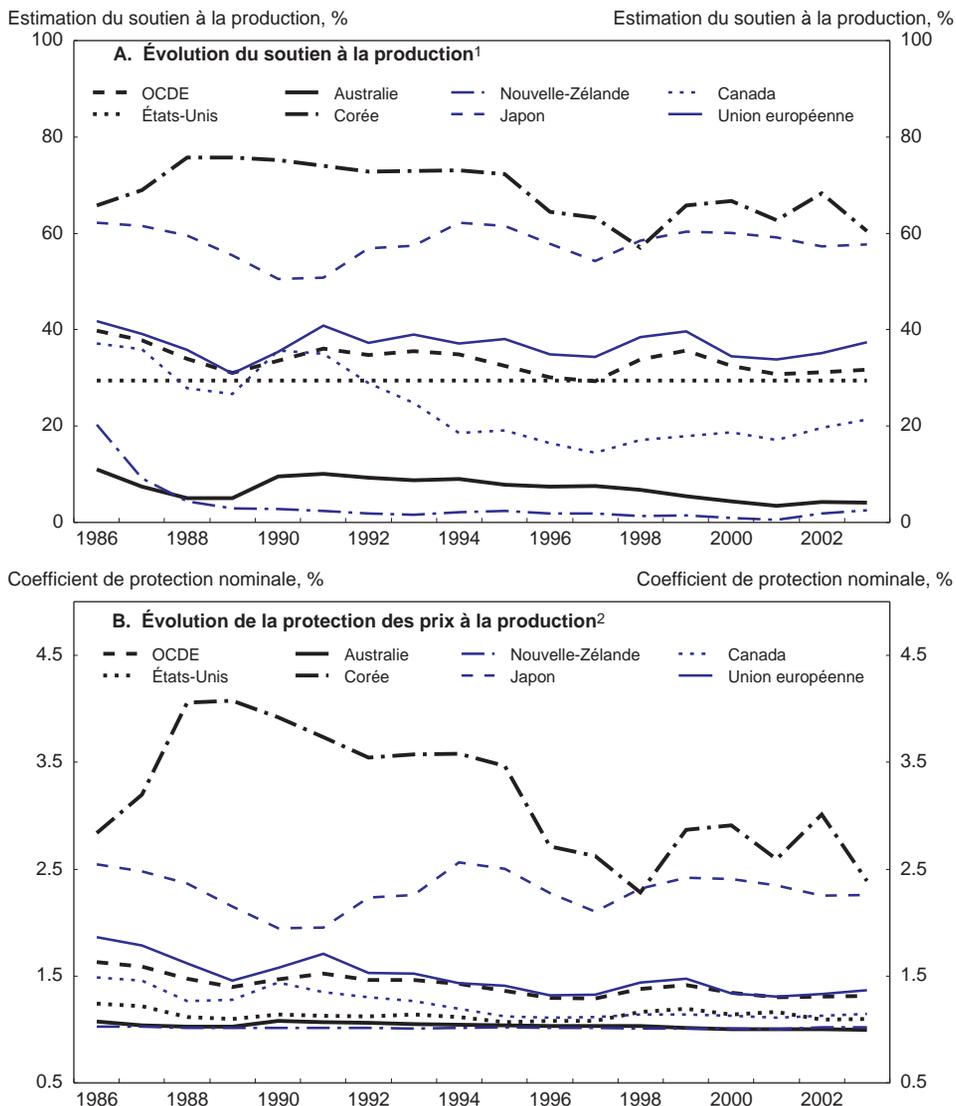
Source : OCDE, *Statistiques mensuelles du commerce international*; calculs de l'OCDE.

aux agriculteurs, mesuré par les estimations du soutien aux producteurs établies par l'OCDE (graphique 3.11). Toutefois, des réglementations de quarantaine et des règles sanitaires très rigoureuses peuvent rendre le marché australien des produits très difficile d'accès.

L'intensification de la concurrence a contribué à améliorer la performance du marché du travail

L'imposition aux producteurs d'une plus grande discipline de marché tend aussi à se traduire par une meilleure performance globale de l'emploi (encadré 3.2). Ce point est confirmé par les recherches de Nicoletti et autres (2001), qui ont constaté un effet significatif des réformes réglementaires sur le

Graphique 3.11. Soutien à l'agriculture : comparaison internationale



1. Indicateur de la valeur des transferts monétaires à l'agriculture résultant de la politique agricole. Il est exprimé en proportion de la valeur totale de la production aux prix intérieurs à la production.

2. Le coefficient de protection nominale mesure la protection des marchés; il correspond au rapport entre les prix moyens perçus par les producteurs et les prix à la frontière.

Source : OCDE (2004), *Panorama des politiques agricoles des pays de l'OCDE*.

Encadré 3.2. Les effets des réformes des marchés de produits sur l'emploi et le chômage

Au niveau macroéconomique, un accroissement de la concurrence sur les marchés de produits qui aboutit à une baisse des marges par rapport au coût des facteurs augmente incontestablement le revenu du travail global. La ventilation du revenu du travail additionnel entre la hausse des salaires réels et les gains d'emploi (et, partant, la baisse du chômage) dépendra du degré de flexibilité des institutions du marché du travail. Le marché du travail australien ayant gagné en souplesse grâce aux réformes des relations professionnelles mises en œuvre depuis le milieu des années 80, les retombées d'une intensification de la concurrence sur les marchés de produits ont probablement contribué aux gains d'emploi observés.

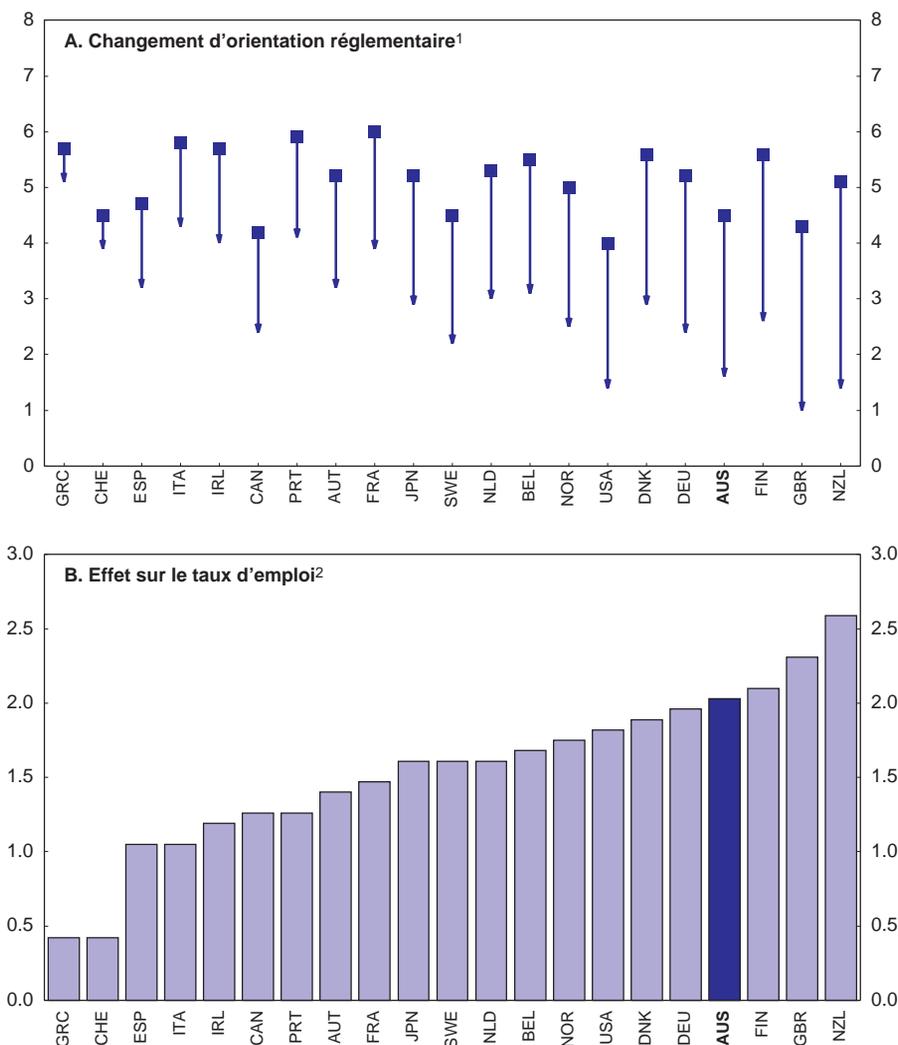
Mais l'intensification de la concurrence sur les marchés de produits peut avoir d'autres effets bénéfiques sur le fonctionnement du marché du travail. Dans la mesure où les *avantages* de salaire diminuent dans certains secteurs, le chômage frictionnel est susceptible de décroître, car les travailleurs seront moins incités à prolonger les périodes de chômage dans l'espoir d'être recrutés dans des secteurs offrant d'importants avantages de salaire. Une baisse des avantages de salaire aura aussi pour effet de réduire les prestations de chômage artificiellement élevées dont bénéficient les travailleurs licenciés des secteurs où il existe d'importants avantages de salaire (ces prestations étant liées au salaire antérieur), de sorte que ces travailleurs seront incités à accepter des emplois dans d'autres secteurs de l'économie. Enfin, l'augmentation du salaire réel total induite par la concurrence est de nature à stimuler le taux d'activité.

taux d'emploi dans le secteur des entreprises (hors agriculture) des pays de l'OCDE, même après neutralisation de l'impact de divers indicateurs du marché du travail et du taux d'emploi dans le secteur public¹⁸. Les résultats de l'étude sont présentés au graphique 3.12, qui révèle que la réforme de la réglementation menée depuis la fin des années 70 a induit une hausse de plus de 2 points de pourcentage du taux d'emploi en Australie.

Le droit de la concurrence et son application

Au cours de la décennie écoulée, le dynamisme économique a coïncidé avec une application vigoureuse du droit de la concurrence et une réforme du système réglementaire (voir l'annexe 3.A1). Les entreprises ont été incitées à mieux contrôler leurs coûts, car l'application de plus en plus efficace de la loi australienne sur la concurrence (le *Trade Practices Act*, TPA) a réduit leur pouvoir en matière de prix, tandis que les réformes engagées dans le cadre de la NCP ont

Graphique 3.12. Libéralisation des marchés de produits et performance du marché du travail



1. Indique le changement d'orientation réglementaire dans sept industries non manufacturières (gaz, électricité, poste, télécommunications, transport aérien de voyageurs, chemins de fer et transport routier de marchandises) entre 1978 et 1998. L'orientation réglementaire est mesurée au moyen d'un indicateur synthétique allant de 0 à 6 (du moins restrictif au plus restrictif).

2. Contribution estimée à la modification du taux d'emploi dans le secteur des entreprises non agricoles.

Source : Nicoletti, G. A. Bassanini, E. Ernst, S. Jean, P. Santiago et P. Swain (2001, « Product and Labour Market Interactions in OECD countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 312.

atténué les protections et les restrictions liées à la réglementation et à l'intervention étatique. Du fait en partie de la grande visibilité des mesures d'application et des programmes de réforme, la protection et la promotion de la concurrence ont apparemment suscité un large soutien public. La politique de la concurrence tient une grande place dans le débat public; mais cette action s'est également heurtée à des résistances.

La commission Dawson a été chargée d'examiner les dispositions de la TPA qui ont trait à la concurrence et leur application. La conclusion de cette commission est que ces dispositions ont été très utiles pour l'Australie et qu'il convient d'appliquer plus largement dans l'économie les principes de concurrence. La TPA ne doit pas être considérée comme un moyen de protéger certaines entreprises, mais comme un moyen de protéger la concurrence. Néanmoins, depuis le rapport de la commission Dawson, plusieurs affaires récentes concernant l'application de l'article 46 de la TPA ont rouvert le débat sur la régulation du pouvoir de marché. Les recommandations de la commission mettent généralement l'accent sur la responsabilité, la transparence et la publicité pour améliorer les mécanismes actuels. La plupart des recommandations de la commission Dawson, ainsi que les propositions gouvernementales destinées à les mettre en œuvre, sont actuellement à l'étude. Les principaux problèmes qui se posent à cet égard sont évoqués ci-après.

Avec le dispositif actuel d'autorisation des fusions, il n'y a pas d'obligation formelle de notifier les projets de fusion ou d'obtenir un agrément préalable, de sorte que les parties peuvent aller de l'avant mais en prenant le risque de violer les dispositions de la TPA qui interdisent les fusions entraînant une réduction substantielle de la concurrence. Dans la pratique, les parties consultent souvent l'ACCC de manière informelle pour connaître sa position probable et négocier des modifications de leur projet afin de répondre à ses objections. L'ACCC a récemment modifié sa procédure informelle d'autorisation des fusions dans un souci de transparence et de responsabilité. Cette procédure informelle ressemble au processus d'examen des fusions en vigueur dans d'autres pays membres, notamment au Japon et en Corée. Même si cette démarche informelle s'avère efficace, elle risque d'apparaître opaque. Afin de donner plus de transparence aux actions et aux motivations de l'ACCC, la commission Dawson a proposé de créer une procédure formelle facultative d'autorisation des fusions auprès de l'ACCC. Autrement dit, les parties pourraient notifier leur projet à l'ACCC, et celle-ci serait tenue de fournir une réponse circonstanciée avant une date butoir, en motivant sa décision d'approbation ou de rejet. De plus, si l'ACCC indique qu'à son avis le projet de fusion serait contraire à l'article 50, la commission Dawson recommande qu'un recours soit possible devant le Tribunal australien de la concurrence. Cette procédure est une solution de rechange prometteuse et sans doute efficace à une notification préalable obligatoire avant fusion (qui n'est pas envisagée).

Un autre trait distinctif du droit australien de la concurrence est la possibilité d'autoriser, pour des raisons d'intérêt public, des fusions qui seraient susceptibles d'aller à l'encontre des dispositions de la TPA. Actuellement, c'est l'ACCC qui examine les demandes d'autorisation de fusion. La commission Dawson a recommandé que la question de l'autorisation des fusions soit soumise directement au Tribunal australien de la concurrence, sans examen préalable par l'ACCC et sans possibilité de recours ultérieur sur le fond. Trois motifs sont avancés : éviter les recours stratégiques de la part de tiers, accélérer la procédure de façon que les entreprises (en particulier les sociétés cotées en bourse) puissent agir dans des délais commercialement raisonnables et faire en sorte que la question de l'intérêt public ne soit pas tranchée par l'organisme même qui a analysé les effets sur la concurrence. Avec une procédure en une seule phase confié au Tribunal australien de la concurrence, on risque de ne pas suffisamment prendre en compte d'emblée les questions de concurrence. Le problème des délais peut être réglé en fixant une date limite, comme pour d'autres décisions d'autorisation. La combinaison de compétences pour les questions de concurrence et les questions d'intérêt public caractérise toutes les décisions d'autorisation de l'ACCC, et pas simplement celles relatives aux fusions. Le Tribunal de la concurrence examine déjà les aspects liés à l'intérêt public puisqu'il tranche les recours contre les décisions de l'ACCC en matière d'autorisation. Toutefois, le Tribunal de la concurrence n'a pas autant de moyens matériels que l'ACCC. C'est pourquoi la commission Dawson propose que l'ACCC puisse lui prêter son concours et mette à sa disposition ses possibilités d'investigation et d'expertise. On notera de plus que les membres du Tribunal de la concurrence n'exercent cette fonction qu'à temps partiel et qu'ils doivent en vertu de la loi avoir un certain niveau d'expertise. Le président du Tribunal de la concurrence est obligatoirement juge à la Cour fédérale et les neuf autres membres doivent provenir de divers horizons (industrie, commerce, droit et administration publique).

Les fusions qui ont des effets indirects ou cumulatifs sur la concurrence sont plus difficiles à maîtriser. En Australie, la controverse s'est focalisée sur les « acquisitions rampantes » dans le secteur de la distribution de détail, qui induisent peu à peu de profonds changements à long terme. L'ACCC s'est également préoccupée des acquisitions verticales dans les industries de réseau qui peuvent avoir des effets sur les marchés autres que ceux liés directement à la transaction. Étant donné que l'interdiction légale vise la transaction individuelle, il apparaît difficile de traiter les effets combinés ou indirects. La commission Dawson a examiné la question des acquisitions rampantes et n'a recommandé aucune modification. Elle a conclu que l'article 50 de la TPA traite correctement les questions de concurrence, y compris celles qui peuvent se poser dans la durée du fait de l'accumulation d'un pouvoir de marché. Le critère de réduction substantielle de la concurrence est probablement assez large pour être applicable à ces problèmes.

Des propositions d'alourdissement des sanctions ont été formulées, principalement pour renforcer l'effet dissuasif à l'égard des concertations horizontales sur les prix. En cas d'infraction, la sanction de base est une pénalité civile financière, prononcée par un tribunal dans le cadre d'une action intentée par l'ACCC. L'amende civile maximale est de 10 millions de dollars australiens pour une personne morale et de 500 000 dollars australiens pour une personne physique. Dans la pratique, les plus grosses amendes imposées à ce jour (pour des ententes sur les prix dans le marché des transformateurs) ont totalisé 35 millions AUD contre toutes les parties, avec des amendes contre 11 individus allant de 35 000 à 150 000 AUD. Le plafond de ces amendes sera revu de façon à alourdir les sanctions contre les infractions de grande ampleur. Pour une personne morale, la limite ne sera plus un montant ou un pourcentage fixe, mais la plus élevée de ces trois sommes : 10 millions AUD, le triple du gain tiré de l'infraction ou, s'il est difficile de déterminer le gain, 10 % du chiffre d'affaires du groupe. Ainsi, les sanctions maximales en Australie correspondraient aux pratiques aujourd'hui en vigueur dans d'autres grands pays.

Les amendes frappant les personnes physiques sont déjà courantes dans les affaires d'entente en Australie, mais elles sont généralement bien inférieures aux plafonds. Le montant moyen des amendes prononcées à l'encontre des personnes physiques depuis 1999 est de 45 500 AUD. Il serait utile de reprendre les recommandations supplémentaires de la commission Dawson visant à durcir l'effet des amendes frappant les personnes physiques, en interdisant toute indemnisation et en prévoyant l'interdiction d'exercer les fonctions d'administrateur ou de cadre dirigeant. Plus fondamentalement, la commission Dawson a approuvé une sanction pénale en cas d'entente caractérisée sur les prix. Dans de nombreux pays, on estime qu'une dissuasion efficace à l'égard de ces comportements répréhensibles exige une menace crédible de sanctions pénales. Une telle incrimination soulève de sérieux problèmes juridiques qui doivent être réglés. En Australie, les difficultés concernent la définition du « comportement collusoire grave » qui sera passible de la nouvelle sanction, et la mise au point d'une méthode efficace pour combiner une politique de clémence claire et fiable avec un régime de répression pénale appliqué par d'autres institutions. L'ACCC met en œuvre un programme de clémence depuis 2003; la promesse de sanctions civiles allégées a produit quelques résultats. Il serait encore plus efficace de donner au premier dirigeant qui dévoile l'entente l'assurance d'échapper à la prison.

Le traitement du pouvoir de marché et des stratégies des entreprises de grande taille ou dominantes a été une source de divergences doctrinales. Jusqu'à une date récente, cette controverse est apparue principalement lors d'actions privées intentées par de petits concurrents, clients ou fournisseurs¹⁹. Même si peu de ces actions ont été couronnées de succès, la loi a été en général appliquée correctement sous l'angle économique. Certains observateurs ont fait valoir que l'application de la loi dans ces affaires pouvait rendre plus difficile le recours à la loi pour obtenir des

résultats économiquement pertinents dans les actions intentées par l'autorité publique. À l'issue d'un examen de certaines de ces controverses, la Commission Dawson n'a pas recommandé de modifier les critères de fond ou les compétences dans ce domaine. L'épineuse question de savoir si la responsabilité d'une entreprise dominante en cas d'abus de son pouvoir de marché dépend de l'« intention » ou de l'« effet » n'est plus jugée importante. Quelle que soit la façon dont le critère est formulé, un régime d'application judicieux exige que l'on examine le contexte de marché. Ce qui aurait davantage d'impact, en aidant les tribunaux à éviter des effets indésirables, ce serait de clarifier les caractéristiques du pouvoir de marché et le rôle du contexte de marché dans la disposition en question (article 46 de la TPA). Les modifications annoncées en juin 2004 apporteront cette clarification. Grâce à ces modifications, l'utilisation d'un pouvoir substantiel sur le marché à des fins illicites constituera un abus de pouvoir de marché; de plus le contexte de marché – par exemple des accords entre entreprises renforçant le pouvoir de marché – pourra être pris en compte. Une réforme proposée par la commission Dawson pour aider les petites entreprises reconnaît implicitement que le contexte est important lorsqu'il s'agit d'évaluer si le comportement peut affecter le niveau de concurrence. Avec le régime actuel, les petites entreprises peuvent s'allier pour négocier collectivement et demander une autorisation à cet effet au nom de l'intérêt public, car leurs négociations seraient sinon contraires à la TPA. Du fait que cette négociation entre petites entreprises n'est généralement pas susceptible d'altérer la concurrence, la commission Dawson a recommandé – et cette recommandation a été approuvée par le gouvernement – une procédure simplifiée et moins coûteuse de notification d'une telle pratique, avec exemption à l'expiration d'un délai fixé par la loi; mais étant donné les risques d'abus, l'ACCC pourra retirer l'exemption si la pratique en question ne présente pas un avantage net pour le public.

La Politique nationale de la concurrence

Le cadre de réforme

L'expérience des années 80 a montré que les coûts de nombreuses entreprises publiques, qui étaient en position dominante dans les services d'infrastructure, étaient gonflés par des investissements en capital inconsidérés et des effectifs pléthoriques, et que les biens et services produits par ces entreprises étaient souvent en deçà des normes exigées par les utilisateurs. Les gouvernements des États et Territoires avaient donc engagé leurs propres programmes de réforme, mais on craignait de plus en plus qu'une action dispersée ne donne des résultats sous-optimaux. Aussi, en avril 1995, les neuf gouvernements de l'Australie ont convenus d'un vaste programme de réforme de la politique de la concurrence – la *National Competition Policy* (NCP). À la base, la NCP a suivi la recommandation de l'Independent Committee of Inquiry²⁰ (« commission Hilmer ») formulée en 1993 au sujet de l'application à la quasi-totalité des

secteurs de l'économie du *Trade Practices Act* de 1974 (TPA) – principale législation australienne en matière de politique de la concurrence. Ainsi, les dispositions de la TPA interdisant les pratiques anticoncurrentielles ont été étendues à toutes les entreprises publiques et aux entreprises non constituées en société impliquées dans le commerce intra-État. En général, la NCP a regroupé de nombreux éléments d'un programme plus large de réformes économiques déjà amorcé au début des années 80. Parmi les autres volets de ce programme de plus vaste portée, on peut citer le démantèlement des obstacles aux échanges, la déréglementation du système financier, les modifications de la réglementation du marché du travail, la réforme de la fiscalité et, plus récemment, la refonte du régime de financement et de prestation de divers services publics.

Le Conseil des gouvernements australiens (COAG) assure la coordination nationale des objectifs de réforme et des critères d'évaluation de la NCP, tandis que l'administration fédérale, les États et les Territoires sont chargés de réaliser ses principaux éléments. Bien qu'il incombe aux États et Territoires de mettre en œuvre d'importants volets de la NCP, c'est l'administration fédérale qui recueille une grande partie des gains financiers directs, sous la forme d'une augmentation des recettes fiscales résultant d'une activité économique accrue. En conséquence, l'administration fédérale octroie au titre de la politique de la concurrence des transferts aux gouvernements des États et Territoires afin de redistribuer les gains (qui ont totalisé quelque 5 milliards AUD sur neuf ans). Toutefois, pour recevoir les transferts à taux plein, les États et Territoires doivent réaliser des progrès satisfaisants au regard du programme de réformes convenu. Le Conseil national de la concurrence²¹ (NCC), créé en vertu de la *loi sur la réforme de la politique de la concurrence*²² de 1995, détermine dans quelle mesure les États et Territoires ont respecté leurs obligations quant à la mise en œuvre de la NCP et des réformes connexes touchant les secteurs du gaz, de l'électricité, de l'eau et du transport routier, et il formule des recommandations concernant les transferts au titre de la politique de la concurrence au ministre australien des Finances. Les différents gouvernements peuvent choisir de ne pas mettre en œuvre tous les éléments de la *National Competition Policy*, mais dans ce cas ils n'ont pas droit à la totalité des transferts au titre de la concurrence. S'agissant d'encourager le respect du cadre de réforme de la NCP, l'un des points faibles de l'approche fondée sur les transferts réside en ce que l'État fédéral n'est pas incité à se mettre en conformité (ou n'est pas sanctionné en cas de non-conformité); seul l'opprobre peut le pousser à agir.

Révision de la législation

Le programme de révision et de réforme de la législation est un élément essentiel de la NCP. Il fait obligation aux gouvernements d'examiner et, lorsqu'il y a de l'intérêt public, de réformer l'ensemble de la législation en vigueur qui restreint la concurrence. Il vise à améliorer la réglementation, mais pas nécessai-

rement à l'alléger. Le principe directeur est le suivant : la législation ne doit pas restreindre la concurrence, à moins que les avantages de ces restrictions ne l'emportent sur les coûts et que les objectifs de la législation ne puissent être atteints que par une restriction de la concurrence. Les nouvelles dispositions législatives et réglementaires doivent également respecter ce principe. Par ailleurs, la NCP fait obligation aux gouvernements d'entreprendre une révision de la législation au moins tous les dix ans.

À la mi-1996, les gouvernements s'étaient engagés à réviser avant la mi-2002 (date reportée à la mi-2003) quelque 1 800 textes de l'État fédéral et des États qui avaient été recensés comme comportant des restrictions de la concurrence. En raison de l'étendue de la tâche, mais aussi du fait de l'opposition de groupes qui bénéficiaient de protections, aucune des autorités concernées n'a pu achever ce programme le 30 juin 2003. Au cours de la révision, les secteurs qui sont apparus le plus touchés par des restrictions de la concurrence sont la gestion de l'eau, les industries primaires, les communications, les pratiques commerciales et la protection des consommateurs, l'assurance et les retraites, la santé, les professions juridiques et les autres professions libérales, les produits pharmaceutiques, les règles d'urbanisme, le commerce de détail, la réglementation sociale et les transports. Ces domaines prioritaires représentent environ 800 textes de loi. Globalement, d'importants progrès ont été accomplis. Pour l'Australie dans son ensemble, environ 70 % des lois recensées ont été examinées et, le cas échéant, réformées. Pour la législation prioritaire, le taux de réalisation est nettement plus faible, soit environ 56 % du total. Toutefois, le NCC prévoit que l'examen des lois prioritaires restantes sera en grande partie achevé dans un proche avenir.

Une comparaison des niveaux de conformité des différentes autorités australiennes fait apparaître que l'administration fédérale n'est pas suffisamment incitée à se conformer intégralement aux dispositions de la NCP. À la mi-2003, l'État fédéral avait achevé le réexamen et la réforme de la moitié environ de ses lois. Il avait réexaminé et, le cas échéant, réformé, un tiers de sa législation prioritaire et les deux tiers de sa législation non prioritaire. Si l'on exclut les questions qui sont traitées actuellement dans le cadre de mécanismes associant l'État fédéral, les États et les Territoires, l'administration fédérale n'était pas en conformité avec la NCP pour 22 secteurs de la législation prioritaire²³. En ce qui concerne le taux de conformité, l'administration fédérale se classait donc à l'avant-dernier rang des autorités australiennes, ce qui ne reflète guère son rôle de chef de file dans d'autres domaines de la NCP.

Réformes des industries d'infrastructure

Régime d'accès

Les grandes infrastructures telles que les réseaux électriques, les gazoducs et certains réseaux de télécommunications tendent à être des monopoles

naturels, c'est-à-dire qu'un prestataire unique est en mesure de répondre à la demande du marché pour un coût moindre que deux prestataires ou plus. Dans de telles circonstances, la mise en place de nouveaux équipements serait inutile et inutilement coûteux. Les propriétaires d'infrastructures peuvent occuper une position stratégique dans un secteur si l'accès à leurs installations est vital pour les entreprises opérant sur des marchés d'amont ou d'aval. Les exploitants d'infrastructures peuvent aussi tenter de tirer parti de leur position en imposant des prix de monopole aux entreprises qui utilisent leurs infrastructures. Un tel comportement peut nuire à la concurrence sur les marchés connexes et être préjudiciable pour les consommateurs. L'instauration d'un régime d'accès est un moyen d'encadrer les prix et de maintenir la production dans ce type de situation; on peut aussi concevoir une surveillance et un contrôle directs des prix et le respect de normes de service.

La NCP a instauré un régime national d'accès (*National Access Regime*) pour l'accès des tiers aux services d'infrastructure essentiels assurés par des équipements à vocation nationale, ce qui représente des infrastructures d'une valeur bien supérieure à 50 milliards de dollars australiens. Ce régime confère aux entités économiques le droit légal de négocier l'utilisation de services « essentiels » assurés par une infrastructure exploitée par d'autres entreprises. Il vise à faire en sorte que les entreprises bénéficient de modalités et conditions raisonnables d'accès. Dans l'hypothèse où les parties ne pourraient parvenir à un accord commercial, le régime prévoit le recours à un arbitrage obligatoire et contraignant.

Depuis son introduction en 1995, le régime national d'accès s'est révélé un outil de régulation innovant, mais également complexe et souvent controversé. Il a donc fait l'objet d'un examen par la Commission de la productivité (2001b) afin de mieux cibler et rendre plus opérationnelle la régulation de l'accès et de minimiser les risques que cette régulation dissuade l'investissement dans des infrastructures essentielles. À la suite de cet examen, le gouvernement fédéral a proposé en 2004 des aménagements pour clarifier les objectifs et le champ d'application du régime d'accès, encourager des investissements efficaces dans les infrastructures, renforcer les incitations à une négociation commerciale et améliorer la certitude et la transparence des procédures réglementaires.

Électricité

L'un des objectifs clés de la NCP (NCC 2003a) est la mise en place d'un secteur de l'électricité compétitif et efficient, avec un marché national de gros pour l'électricité et un réseau électrique national interconnecté. Dans ce but, les gouvernements sont convenus d'un éventail de réformes visant à éliminer les barrières à la concurrence inter et intra-États, notamment le démantèlement des monopoles des États et la mise en œuvre d'un régime d'accès des tiers aux

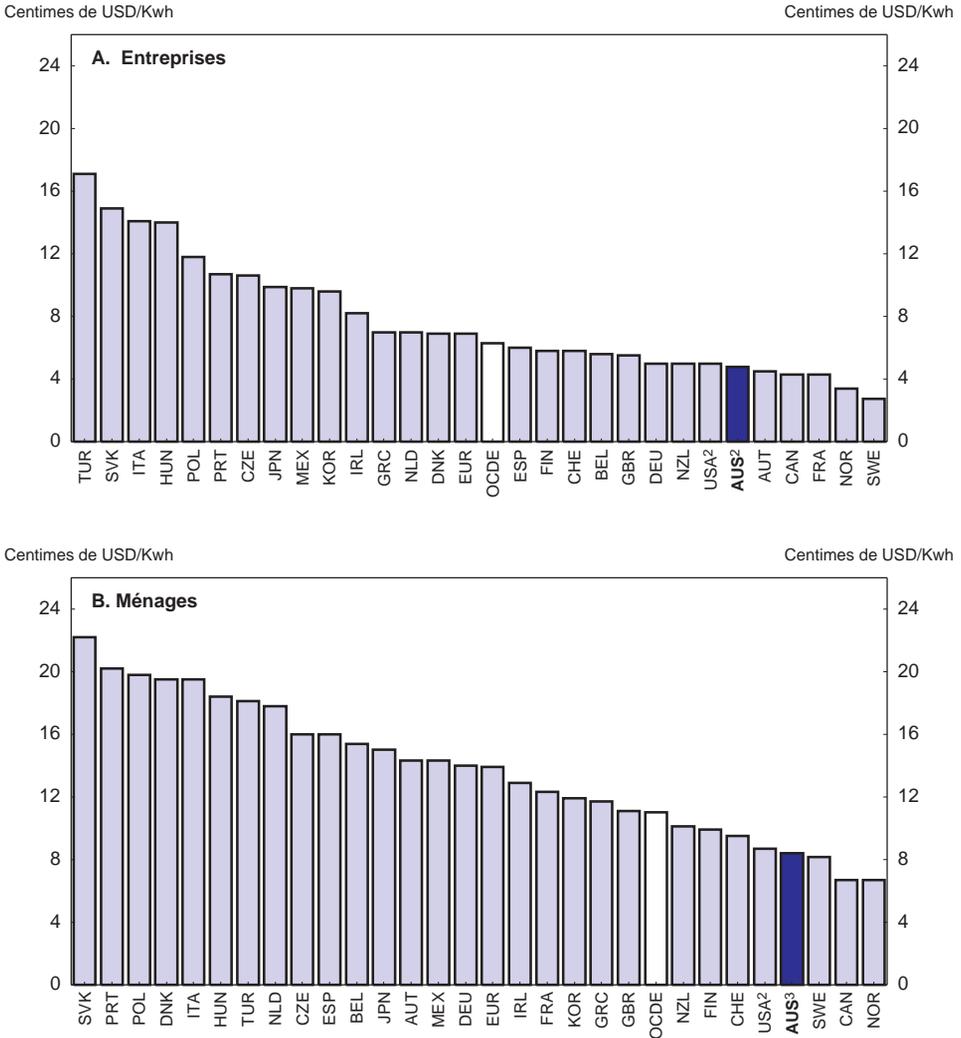
réseaux de transport et de distribution. Fait particulièrement notable, les États de Nouvelle-Galles-du-Sud, de Victoria, du Queensland et d'Australie méridionale ainsi que le Territoire de la capitale (ACT) font désormais partie d'un marché de l'électricité national interconnecté. La Tasmanie s'y joindra sans doute en 2005, une fois achevé le raccordement avec le territoire métropolitain. L'Australie occidentale et le Territoire du nord ne rejoindront pas le marché national de l'électricité, en raison des grandes distances entre leurs centres de consommation et le réseau électrique interconnecté des régions orientale et méridionale d'Australie. L'Australie occidentale a l'intention de scinder son monopole de l'électricité en plusieurs entités pour la production, les réseaux (transport et distribution) et la vente de détail, et de prendre d'autres mesures de restructuration pour ouvrir davantage le marché à la concurrence.

Suite à ces réformes, d'importantes améliorations ont été constatées dans les performances de l'industrie de l'électricité participant au marché national de l'électricité. L'Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics (ABARE) a estimé²⁴ que trois ans après la mise en place du marché national de l'électricité en décembre 1998, les retombées de la réforme du secteur étaient équivalentes à une progression du PIB australien en termes réels de 1.5 milliard de dollars australiens (aux prix de 2001). L'ABARE prévoit qu'en 2010 la réforme du secteur de l'électricité majorera à elle seule le PIB australien en termes réels de 0.25 % par rapport au niveau qui aurait été atteint sans la réforme. Entre 1998 et 2003-2004, les prix de l'électricité pour les ménages ont baissé en termes réels dans tous les États sauf l'Australie méridionale²⁵. Les économies totales réalisées par l'ensemble des ménages dans toutes les villes capitales sur l'exercice 2000-2001 sont estimées à quelque 70 milliards de dollars australiens. Parmi les autres retombées de la réforme, il faut mentionner une plus grande fiabilité de l'offre et une meilleure sécurité du réseau. L'accentuation des pressions dues à la concurrence a sans doute contribué à maintenir les prix de l'électricité en Australie dans la partie basse de la fourchette pour la zone de l'OCDE (graphique 3.13).

Bien que la plupart des autorités aient rempli leurs obligations spécifiques dans le cadre des accords actuels sur l'électricité, l'objectif d'un marché national de l'électricité pleinement concurrentiel n'est pas encore atteint. Ainsi, la contestabilité du marché de détail, qui est un engagement clé énoncé dans les accords sur l'électricité, n'a été introduite que de façon inégale. En permettant au client – producteur, détaillant ou négociant – de choisir son fournisseur, la contestabilité dans la vente de détail est un élément essentiel pour donner au marché la profondeur nécessaire à une concurrence efficace, laquelle devrait aboutir à des prix de l'électricité plus bas, un choix plus large pour le consommateur et des services de meilleure qualité. Elle devrait également améliorer l'efficience des investissements dans les infrastructures électriques, car les signaux de prix joueront davantage dans les investissements.

Graphique 3.13. Tarifs de l'électricité pour les consommateurs industriels et résidentiels¹

À parité de pouvoir d'achat



1. 2003 ou dernière année connue.

2. Prix hors taxes.

3. Prix hors taxes avant 2001.

Source : AIE (2004), *Energy Prices and Taxes*.

Le rapport du NCC (2003a) et d'autres études récentes, notamment l'étude du marché de l'énergie réalisée par le COAG (2002), ont noté que les défaillances les plus significatives du marché national actuel de l'électricité étaient :

- le flou des mécanismes de gouvernance;
- le trop grand nombre de régulateurs et les conflits de compétences en matière de réglementation;
- les conflits d'intérêts apparents quand les gouvernements sont propriétaires d'actifs.

Cette situation a conduit à une interconnexion inadaptée et à des modalités peu satisfaisantes de transport qui se sont traduites dans la pratique par une régionalisation du marché national de l'électricité et la non-concrétisation de nombre des avantages attendus d'un marché national. Pour éliminer les incohérences réglementaires découlant de l'existence de régulateurs tant au niveau des États qu'au niveau national dans le secteur énergétique, le COAG a décidé la création d'un régulateur australien de l'énergie (AER) unique, le 1^{er} juillet 2004, qui aura pour responsabilité initiale d'assurer la régulation économique des réseaux de gros et de transport de l'électricité et de faire appliquer les règles essentielles. Les attributions de l'AER seront étendues au gaz en 2005 (voir plus loin) et, en 2006, l'AER sera chargé de la régulation de la distribution et de la vente de détail d'énergie (à l'exclusion des tarifs de détail), après l'élaboration d'un cadre national convenu. Le COAG a également décidé de créer une nouvelle commission chargée du marché australien de l'énergie (AEMC) à compter du 1^{er} juillet 2004. L'AEMC exercera des fonctions réglementaires (la procédure de modification de la réglementation sera plus structurée et plus transparente) et aura pour tâche d'améliorer la planification et la coopération au niveau national. L'AEMC, organe créé par le législateur, remplacera les trois organismes auxquels ces fonctions sont actuellement confiées. Les nouveaux régulateurs nationaux devraient contribuer à une moindre duplication tout en clarifiant les compétences, en simplifiant la réglementation et en allégeant son coût pour l'investisseur, mais il faudra des orientations claires des pouvoirs publics pour l'élaboration d'un cadre réglementaire cohérent.

Gaz

Le programme de réforme du secteur gazier dans le cadre de la Politique nationale de concurrence comprend trois volets :

- la séparation structurelle du transport, de la distribution, de la production et de la vente de détail dans l'industrie du gaz;
- l'introduction par tous les gouvernements d'une réglementation de l'accès des tiers aux réseaux de gaz naturel;
- la possibilité pour tous les consommateurs de gaz de choisir leur fournisseur, c'est-à-dire la contestabilité totale du marché de détail²⁶.

Les deux premiers de ces objectifs ont déjà été réalisés. Les obstacles à la contestabilité totale du marché de détail ont été éliminés dans la plupart des juridictions, à l'exception notable de l'État du Queensland qui n'a pas l'intention d'introduire cette réforme à la suite d'une analyse coûts-avantages qui indique que la contestabilité totale du marché de détail imposerait des coûts sociaux nets significatifs. Le Queensland se propose donc de n'introduire la contestabilité du marché de détail que pour les gros consommateurs de gaz (consommant plus de 100 térajoules²⁷ par an). Néanmoins, l'élimination, dans le cadre de la réforme, des restrictions aux échanges de gaz inter-États et la mise en place d'un accès aux gazoducs (transport et distribution) et aux clients (suppression des concessions exclusives) ont encouragé d'importants investissements dans la prospection, la production, le transport et la distribution de gaz au cours des années récentes. Le COAG (2002) a noté dans ce contexte que la longueur du réseau de transport par gazoduc avait pratiquement doublé en Australie entre 1989 et 2001 pour atteindre 17 000 km.

Toutefois, comme pour le secteur de l'électricité, il convient de revoir le cadre réglementaire sur lequel repose l'industrie du gaz naturel. De ce fait, les compétences du nouveau régulateur national unique pour l'énergie seront étendues, pour englober la régulation économique du transport de gaz à compter de 2005. Le régime d'accès au gaz va également sans doute être modifié – suite à l'étude du régime d'accès au gaz par la Commission de la productivité (2004d) – afin d'alléger le coût de la réglementation, de promouvoir l'efficacité et d'encourager l'investissement dans les gazoducs et sur les marchés d'amont et d'aval. Les autorités étudieront également plus en détail le meilleur moyen d'empêcher des États de faire échapper certains arrangements futurs pour la commercialisation conjointe de gaz aux règles de la concurrence et à la loi sur les pratiques commerciales. Une autre tâche qu'il convient aussi de mener à bien est le renouvellement dans des conditions satisfaisantes des licences de production en vigueur et le réexamen des principes applicables dans le secteur du gaz pour l'accès des tiers aux installations de traitement du gaz en amont.

Eau

Les services d'alimentation en eau et de traitement des eaux usées sont d'importantes industries en Australie, avec une valeur ajoutée totale qui représente près d'un quart de celle de l'agriculture et est près de trois fois supérieure à celle de l'industrie du gaz²⁸. Plus de 70 % de la consommation d'eau du pays va à l'agriculture, mais la consommation urbaine et industrielle pèse également lourd. Des allocations excessives à l'irrigation pendant la quasi-totalité du siècle dernier ont entraîné d'importants dommages pour les systèmes hydrographiques et les ressources souterraines, tandis que la salinité²⁹ associée à la montée des nappes phréatiques rend infertiles de vastes superficies de terres productives. Pour

promouvoir l'efficacité et la pérennité de l'industrie de l'eau et arrêter la dégradation généralisée des ressources naturelles provoquée par la consommation d'eau, le COAG est convenu en 1994 d'inclure dans le cadre de la NCP une réforme fondamentale des politiques dans le secteur de l'eau ayant pour objectif la mise en place d'un système fondé sur le marché en 2005.

En 2004, le COAG a modifié le programme de réforme pour tenir compte du progrès des connaissances depuis l'accord de 1994 et pour remédier à l'état d'avancement variable des réformes d'une région et d'un État ou Territoire à l'autre. L'Accord de 2004 concernant une initiative nationale pour l'eau aboutira à un système de gestion des eaux superficielles et souterraines à usage rural et urbain qui sera harmonisé au niveau national, fondé sur le marché, régulé et planifié et qui aura les objectifs suivants :

- définir clairement des droits fiables d'accès à l'eau;
- répondre par des dispositions législatives aux préoccupations environnementales et aux autres préoccupations du public tout en améliorant la gestion de l'environnement.
- faire en sorte que tous les systèmes faisant actuellement l'objet d'allocations excessives ou d'une surexploitation en reviennent à des niveaux de prélèvement écologiquement viables;
- éliminer progressivement les obstacles aux échanges d'eau et faciliter l'élargissement et l'approfondissement du marché de l'eau, avec mise en place d'une bourse de l'eau;
- répartir clairement les risques liés à l'évaluation future des disponibilités en eau affectée à la consommation;
- mettre en place une comptabilité de l'eau répondant aux besoins d'information des différents systèmes hydriques pour la planification, le suivi, les échanges, la protection de l'environnement et la gestion agricole de l'eau;
- définir un cadre d'action qui favorise une utilisation directe et innovante de l'eau en zone urbaine et rurale;
- s'attaquer aux problèmes d'ajustement à venir pouvant avoir des répercussions sur les usagers et les collectivités;
- reconnaître le lien entre les ressources de surface et souterraines et la nécessité d'une gestion intégrée des systèmes liés.

Le programme de réforme bénéficie d'importants financements de la part de l'État fédéral dans les domaines où, auparavant, les États avaient une très grande liberté d'action, notamment l'utilisation efficace de l'eau en zone urbaine et rurale et la restitution d'eau aux systèmes fluviaux à débit insuffisant.

On trouvera dans le tableau 3.4 un aperçu des progrès réalisés par les différentes autorités dans la mise en œuvre du cadre de réforme du secteur de l'eau prévu par la NCP.

Sur ce programme, la réforme du secteur de l'eau en zone *urbaine* est pratiquement achevée. La plupart des autorités urbaines ont introduit des systèmes de tarification de l'eau basés sur la consommation afin de lutter contre le gaspillage. De plus, la récupération intégrale des coûts par les prestataires de services d'eau est dans une large mesure réalisée, ce qui contribue à assurer des investissements appropriés dans les infrastructures. Des changements institutionnels ont été introduits pour promouvoir l'efficacité dans la distribution d'eau et responsabiliser les fournisseurs à l'égard de la qualité et du coût des services d'eau et d'assainissement.

Dans les zones *rurales*, la réforme du secteur de l'eau est beaucoup moins avancée, bien que tous les gouvernements aient établi des plans de réforme pour instituer une tarification efficace de l'eau, assurer des allocations d'eau adéquates pour la protection de l'environnement et définir des droits clairs de propriété sur l'eau, distincts des droits fonciers. Les irrigants sont très souvent facturés en fonction du volume d'eau consommé, et les péréquations tarifaires ont été supprimées ou sont désormais plus transparentes. Néanmoins, le prix de l'eau fournie à l'agriculture demeure sensiblement inférieur à celui de l'eau fournie aux ménages. La mise en place de mécanismes de gestion de l'eau qui répartissent la ressource entre les prélèvements et l'environnement progresse, la priorité étant donnée aux réseaux soumis à de fortes contraintes ou surexploités. Dans ce type de réseau hydrographique, les pouvoirs publics réduisent les volumes disponibles pour prélèvement, ou mettent en place des dispositifs qui offrent la possibilité de réductions futures. Les gouvernements australiens accordent des financements pour l'indemnisation des agriculteurs dont les droits de prélèvement sont diminués. Toutes les juridictions élaborent des cadres pour une gestion intégrée des bassins hydrographiques et disposent maintenant de mécanismes solides pour l'examen des projets de nouvelles infrastructures d'eau en zone rurale³⁰. Toutefois, l'échange des droits sur l'eau, reposant sur un système de droits de propriété distincts des droits fonciers, n'est pas encore pleinement mis en œuvre. Pour le moment, il n'existe pas de contrats types pour ces transactions et certains États imposent des restrictions sur les transactions en dehors du district d'irrigation où l'eau est actuellement utilisée. Cela fait grandement obstacle à un système d'échanges efficace. De ce fait, les transactions sur l'eau – bien qu'elles se développent au fil du temps – n'en sont encore qu'à leurs débuts, les volumes échangés correspondant principalement à des transferts temporaires³¹.

Comme il apparaît très peu probable que la réforme du secteur de l'eau en zone rurale soit achevée en 2005, d'importants efforts supplémentaires seront nécessaires pour accélérer la mise en œuvre du programme de réformes de la

Tableau 3.4. Progrès accomplis par les différentes autorités dans la mise en œuvre des réformes concernant l'eau, mai

Réforme	NSW	Vic	Qld	WA	SA	Tas	ACT	NT	MDBC ⁶
Tarification									
<i>Zones urbaines¹</i>									
Coût intégral ²	✓s	✓	✓s	☐	☐	✓s	✓	✓	n.d.
Tarif binôme	✓s	✓	✓s	✓	✓	✓	✓	✓	n.d.
Subventions croisées éliminées, autres transparentes	✓	✓	✓	✓	✓	☐	✓	✓	n.d.
<i>Zones rurales³</i>									
Coût intégral	☐	☐	✓s	☐	n.d.	✓	n.d.	n.d.	☐
Tarif binôme	✓	✓	✓	☐	n.d.	✓	n.d.	n.d.	✓
Subventions croisées éliminées, autres transparentes	☐	☐	✓	☐	☐	✓	n.d.	n.d.	☐
Évaluation des investissements (nouveaux schémas ruraux)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	n.d.
Droits et échanges									
Réglementation dissociant droits sur l'eau et droits fonciers	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	n.d.
Conversion de licences/définition d'allocations	✓s	✓s	✓s	✓	✓s	✓s	✓	✓	n.d.
Échange de droits sur l'eau	☐	☐	☐	☐	☐	✓s	☐	☐	n.d.
Environnement⁴									
Allocations environnementales									
Cours d'eau en situation de surexploitation et de surallocation ⁵	☐	☐	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	☐
Autres systèmes eaux de surface/souterraines	☐	☐	☐	☐	✓s	X	✓	☐	n.d.
Gestion de la qualité de l'eau	✓s	✓s	☐	☐	✓s	✓s	☐	✓s	n.d.
Protection des sols (cours d'eau de haute valeur)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	n.d.
Évaluation écologique (nouveaux schémas ruraux)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	n.d.
Réforme institutionnelle									
Missions distinctes	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Approche globale de la gestion de l'eau	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Gestion intégrée des bassins	✓s	✓s	✓s	☐	✓s	✓s	✓s	✓s	✓
Optique commerciale	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Comparaison des performances	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	n.d.
Décentralisation de la gestion des systèmes d'irrigation	✓	✓	✓	✓s	✓s	✓s	n.d.	n.d.	n.d.

Tableau 3.4. Progrès accomplis par les différentes autorités dans la mise en œuvre des réformes concernant l'eau, mai (suite)

Réforme	NSW	Vic	Qld	WA	SA	Tas	ACT	NT	MDBC ^d
Consultation de la population	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Note : Ce résumé ne reflète les progrès accomplis que dans leurs grandes lignes. Il ne prétend pas donner une image complète et détaillée de la mise en œuvre, par chaque autorité, de ses engagements au titre de la réforme de l'eau dans le cadre de la politique nationale de la concurrence.

✓ = mis en œuvres; ✓s = substantiellement mis en œuvre; □ = en cours de mise en œuvre; ✕ = peu de progrès ou aucun; n.d. = non applicable.

1. Les réformes en zone urbaine concernent à la fois l'eau et l'assainissement.
2. Les autorités doivent fixer les prix de l'eau et les redevances d'assainissement de manière à dégager des recettes suffisantes pour assurer la viabilité commerciale (limite inférieure) tout en évitant un rendement de monopole (limite supérieure). À la limite inférieure, il faut récupérer au moins les frais d'exploitation, d'entretien et d'administration, les externalités, les impôts et charges parafiscales (non compris l'impôt sur les sociétés), les paiements d'intérêts et les dividendes (le cas échéant), tout en constituant les provisions nécessaires pour remplacement des équipements. La limite supérieure comprend les frais d'exploitation, d'entretien et d'administration, les externalités, les impôts et charges parafiscales (non compris l'impôt sur les sociétés) et les provisions couvrant la consommation d'actifs et le coût du capital (calculé en coût moyen pondéré).
3. Les engagements concernant les prix de l'eau en zone rurale s'appliquent aux systèmes publics d'irrigation, aux fournisseurs publics d'eau en vrac et aux usagers commerciaux (redevances pour prélèvement d'eaux superficielles et souterraines au moyen d'infrastructures leur appartenant). Les progrès concernant les redevances imposées aux usagers commerciaux ne sont pas indiqués ici.
4. Les États et territoires ont établi en 1999 des programmes de mise en œuvre recensant leurs systèmes fluviaux et leurs ressources en eaux souterraines (notamment les systèmes fluviaux surexploités et ayant fait l'objet d'allocations excessives) pour lesquels ils étaient en mesure d'appliquer un régime d'allocation en 2005.
5. Les États et territoires devaient accomplir des progrès substantiels en 2001 pour l'exécution de leurs programmes d'allocation (au moins mise en place d'un régime d'allocation pour tous les systèmes fluviaux ayant fait l'objet d'allocations excessives ou réputés surexploités).
6. Commission du bassin Murray-Darling.

Source : National Competition Council (2004).

NCP. Parmi les tâches complexes encore inachevées figure l'obligation de spécifier correctement les droits sur l'eau, de les faire respecter et de les rendre librement négociables³². Pour que les droits sur l'eau puissent être spécifiés sans ambiguïté, il faut une meilleure information sur les volumes et les disponibilités de la ressource, qui ne pourra être obtenue que lorsque les plans de gestion de l'eau seront pleinement appliqués. Ces plans de gestion de l'eau détermineront les politiques d'allocation de l'eau pour un réseau hydrographique ou un bassin hydrogéologique, une fois prises en compte les considérations environnementales, sociales, culturelles et économiques. Ils sont essentiels pour définir avec certitude les droits d'accès à l'eau, car ils fixent l'état connu de la ressource, les paramètres des volumes consommables et les règles d'allocation de l'eau aux titulaires de droits. Par ailleurs, l'application des droits de propriété sur l'eau impose un système d'enregistrement efficace, et leur transférabilité exige un fonctionnement efficient des systèmes de transaction. Il importe également de fixer pour la protection de l'environnement dans les cours d'eau qui ont été surexploités par le passé des débits minimaux qui ne mettent pas en péril l'introduction du système de transaction. Pour tirer pleinement parti d'une allocation plus efficiente de l'eau, il convient également d'éliminer les obstacles aux transactions entre districts d'irrigation et entre États.

Transport ferroviaire

Le transport ferroviaire a représenté environ un tiers de l'ensemble du transport intérieur de marchandises au cours des 25 dernières années. Sa nature a sensiblement évolué au cours de la dernière décennie environ, et ses performances se sont améliorées. Au début des années 90, le système ferroviaire australien se caractérisait par l'existence de compagnies ferroviaires intégrées (appartenant aux États) assurant des services de transport de passagers et de fret dans leur juridiction respective. Depuis, tous les gouvernements ont introduit des réformes. La Commission de la productivité (1999c) répertorie plusieurs facteurs susceptibles d'avoir encouragé ces réformes :

- concurrence accrue de la part des transports routiers;
- pression persistante sur les budgets des gouvernements des États;
- pression sur les tarifs de fret ferroviaire du fait de la concurrence plus vive sur les marchés aval;
- mise en œuvre de la National Competition Policy³³.

Bien que tous les chemins de fer soient confrontés à des problèmes similaires, les gouvernements ont adopté des solutions différentes, qui montrent qu'il n'y a pas de solution universelle. De façon générale, les réformes ont fait appel à une séparation structurelle (tant verticale qu'horizontale), à l'introduction de disciplines commerciales (constitution en société de capitaux et privatisation) et à la mise en

place d'un accès des tiers aux infrastructures ferroviaires. Comme dans un grand nombre d'autres pays, les chemins de fer australiens ont donc subi de profonds changements en ce qui concerne leur structure organisationnelle, la composition de leur capital et les régimes d'accès (Owens, 2003). Phénomène encourageant, les gains de productivité réalisés au cours des années 90 en Australie dans la prestation de services de transports de fret et de voyageurs par les chemins de fer appartenant au secteur public ont conduit à une baisse d'environ 30 % des tarifs de fret en termes réels. Il reste encore toutefois des possibilités d'amélioration, dans la mesure où le niveau d'efficacité technique³⁴ demeure inférieur de 30 % à celui des pays les plus performants. En 1998, les tarifs de fret³⁵ étaient en moyenne encore supérieurs à ceux observés au Canada et aux États-Unis, mais moins élevés que dans la plupart des pays d'Europe et au Japon.

Le gouvernement australien a encore progressé dans la réforme du rail depuis le rapport de la Commission de la productivité de 1999, mais des problèmes subsistent. Il a rendu publique sa réponse à ce rapport en avril 2000 et pris depuis lors plusieurs initiatives visant à faire progresser la réforme du rail dans le sens des recommandations du rapport. Parmi ces initiatives, figure la vente de la participation publique dans la National Rail Corporation Ltd., annoncée le 31 janvier 2002, et donc la poursuite de la politique du gouvernement de désengagement des services ferroviaires. En janvier 2004, la National Transport Commission (NTC) a été créée, l'Australian Transport Council ayant entériné diverses recommandations du *Review of the National Road Transport Act 1991* (2002) établi par un consultant. Le programme de la NTC est de faire avancer la réforme réglementaire et opérationnelle dans le transport routier, ferroviaire et multimodal de manière à aboutir à une situation cohérente au plan national. Les réseaux ferroviaires australiens ont perpétué des incompatibilités techniques et autres auxquelles il importe encore de s'attaquer (*Australian Rail Industry : Overview and Issues*, 2003). On observe également certains signes de mécontentement de la part des entreprises ferroviaires et de leur clientèle quant aux résultats de la réforme à ce jour et au rythme auquel de nouvelles améliorations sont prévues (*Status Report of the Progress of Rail Reform in Australia*, 2001). Sur l'ensemble des problèmes examinés dans ce rapport, celui qui suscitait le plus de mécontentement était le manque de progrès dans les régimes nationaux d'accès et de tarification des infrastructures, et la majorité des acteurs considéraient les dispositions en vigueur comme insatisfaisantes.

En juillet 2003, la National Transport Commission a présenté son premier plan stratégique triennal complet (NTC, 2003). Elle s'est appuyée sur des consultations avec un large éventail de parties prenantes à la réforme réglementaire des transports, des secteurs tant public que privé. Ce plan propose dans le cadre du programme de travail indicatif pour 2004/2005 une série de mesures contribuant à la réalisation des grands objectifs nationaux visés pour les trois années du plan. Elles concernent la sécurité, l'environnement, l'efficacité, le respect et l'évalua-

tion de la mise en œuvre, la maintenance et le contrôle. Toutefois, le plan ne prend pas en compte l'opinion, semble-t-il largement répandue parmi les acteurs du rail, selon laquelle le système d'accès concurrentiel n'est pas parvenu à supprimer les barrières à l'entrée pour les opérateurs tiers. Ces reproches méritent d'être examinés. En l'absence de barrières, on pourrait faire valoir que les questions de tarification de l'accès relèvent exclusivement de la négociation commerciale entre les propriétaires d'infrastructure et les demandeurs d'accès. Une intervention publique *via* la NTC ou d'autres organismes ne se justifie donc pas. Le régime d'accès actuel a été instauré dans le cadre des accords CPA et il vaut globalement pour toutes les infrastructures de monopole naturel qui entrent dans son champ d'application. Cependant, vu le mécontentement de tous les acteurs, il semblerait que ce cadre fonctionne mal. Le principal problème tient à la multiplicité des régimes d'accès du fait des différents arrangements selon les États. L'accès concurrentiel est un principe clé de la réforme et il conviendrait d'engager un réexamen des mécanismes actuels d'accès au rail si l'on veut faire aboutir le processus engagé.

Transport routier

La situation du transport routier semble raisonnablement saine. L'objectif est désormais d'harmoniser les règles liées de sécurité et d'exploitation car des différences dans ces domaines pourraient être mises à profit pour fausser dans une certaine mesure la concurrence. Soucieuse de définir un cadre réglementaire et des objectifs qui soient cohérents au plan national, la National Road Transport Commission a élaboré un premier train de réformes du transport routier national, comprenant 31 initiatives en six volets : 1) redevance d'immatriculation des poids lourds; 2) transport de matières dangereuses; 3) exploitation des véhicules; 4) immatriculation des poids lourds; 5) permis de conduire; 6) respect de la réglementation et sanctions. Selon le bilan 2003 du NCC, la plupart des États avaient rempli au 30 juin 2003 l'ensemble de leurs obligations concernant la réforme du transport routier dans le cadre de la NCP, l'État fédéral, l'Australie méridionale et le Territoire de la capitale étant sur le point d'achever leurs réformes.

Transport terrestre

Le 7 juin 2004, le gouvernement australien a rendu public son libre blanc sur un plan national pour le transport terrestre, *Auslink*. Ce plan définit une approche stratégique à long terme de la planification et du financement des routes et chemins de fer nationaux et fixe pour les cinq prochaines années le cadre du financement des infrastructures de transport terrestre. Le principal objectif d'*Auslink* est de promouvoir une croissance économique durable au plan national et régional ainsi que le développement et la connectivité du pays en contribuant à la mise en place d'un réseau national intégré. Il s'agit aussi de faire

face à la forte augmentation prévisible de la demande de fret en favorisant l'intégration intermodale des diverses formes de transport. *Auslink* sera mis en œuvre par voie de coopération entre les gouvernements. L'État fédéral s'est engagé à affecter de substantiels investissements supplémentaires aux investissements destinés aux couloirs de transport nationaux et interrégionaux, routiers et ferroviaires, ainsi qu'aux liaisons intermodales.

Transport maritime

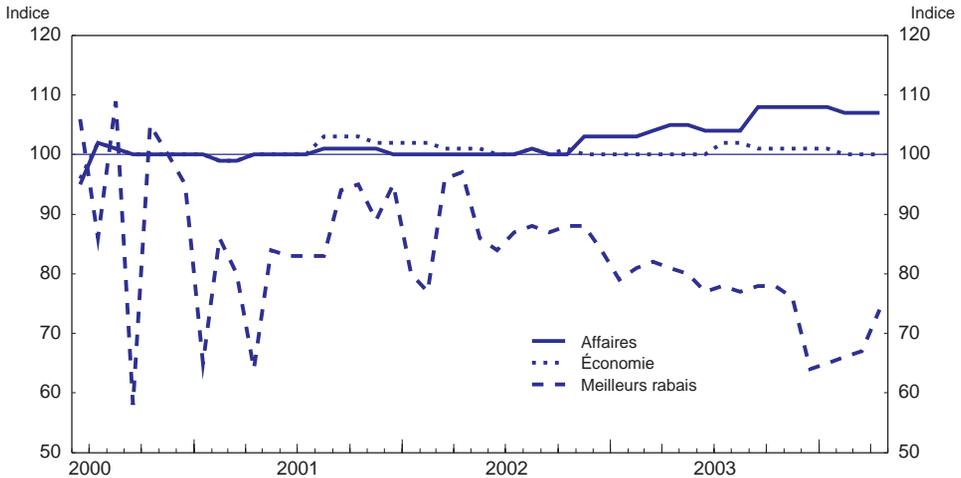
La Commission de la productivité réexamine actuellement le régime réglementaire des conférences maritimes (partie X de la TPA). Celles-ci bénéficient de dérogations limitées et conditionnelles au droit commun de la concurrence. L'objectif de ce réexamen est de définir une solution privilégiée pour la réglementation des transports maritimes. La Commission de la productivité a rendu public un projet de rapport, pour consultation. Selon ce projet de rapport, on pourrait améliorer l'efficacité en abrogeant la partie X de la TPA et en appliquant à ce secteur le droit commun de la concurrence, avec un régime transitoire approprié. Si l'on ne veut pas abroger la partie X de la TPA, la Commission de la productivité recommande néanmoins de modifier certaines de ces dispositions. Après consultation, la Commission de la productivité remettra au gouvernement australien son rapport final et ses recommandations. Il faudrait aussi engager la réforme du cabotage maritime.

Transport aérien

Dans un contexte de profonde mutation des structures du marché³⁶, le marché aérien australien était encore récemment dominé par Qantas sur les lignes principales, mais cette compagnie subit une concurrence de plus en plus vive de la part d'un deuxième acteur, Virgin Blue, qui a conquis une part de marché de 30 % sur ces lignes. Une nouvelle compagnie à bas coût, Jetstar (filiale de Qantas) s'est lancée sur le marché des loisirs. Dans ces conditions, les tarifs réduits ont baissé (graphique 3.14), tandis que les tarifs économiques et affaires restaient stationnaires. Malgré tout, la théorie économique et l'expérience pratique nous enseignent qu'un duopole n'est pas intrinsèquement stable et qu'il faut une vigilance constante pour éviter une collusion tacite. En accordant des droits de cabotage aux compagnies étrangères et en continuant d'ouvrir l'Australie aux investissements étrangers, on pourrait diminuer le risque d'une telle collusion. Le cabotage avec participation au capital a rendu bien plus flexible le marché aérien; c'est ainsi que Virgin Blue, compagnie qui était alors à capitaux étrangers, a pu faire face à l'effondrement de Ansett, la deuxième compagnie australienne après Qantas.

Graphique 3.14. **Tarifs aériens intérieurs en termes réels, hors taxes et redevances, indice mensuel**

Novembre 2000 = 100

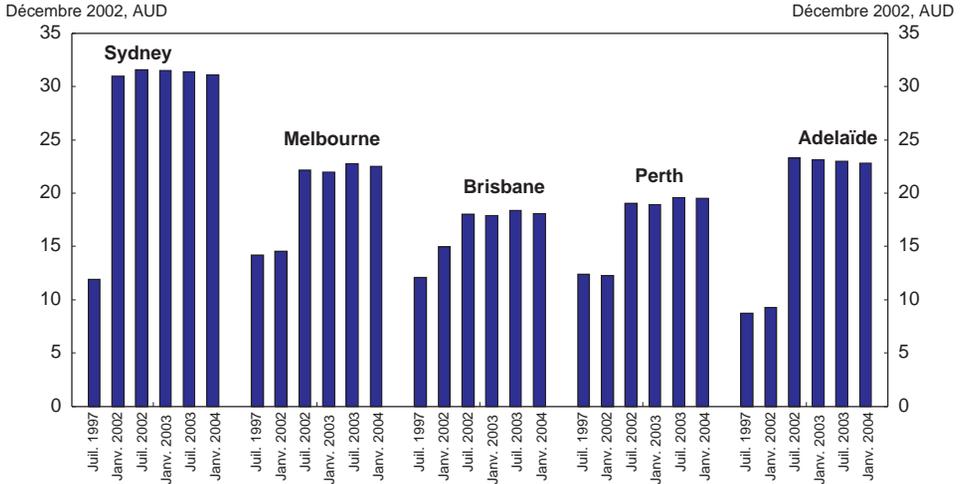


Source : Bureau of Transport and Regional Economies.

À l'époque où le gouvernement a commencé à privatiser les aéroports fédéraux³⁷, il a établi un cadre de réglementation économique détaillé applicable aux exploitants d'aéroports. L'idée était de promouvoir une exploitation commerciale efficace, tout en protégeant simultanément les usagers de tout abus potentiel de pouvoir de marché. Les mécanismes mis en place comprenaient notamment une surveillance des prix et un plafonnement des redevances aéronautiques. La Commission de la productivité a publié son rapport sur la régulation des prix des services aéroportuaires le 25 janvier 2002. Elle indiquait dans ses recommandations que les éléments étaient insuffisants pour justifier un régime d'accès spécifique pour les aéroports dans la mesure où les dispositions générales en matière d'accès prévues dans la partie IIIA de la TPA (et dans la partie IV) offraient des garanties suffisantes à ceux qui souhaitaient accéder aux installations aéroportuaires. Par contre, la Commission a recommandé une surveillance des tarifs pendant cinq ans (mais pas de plafonnement des tarifs) dans les aéroports de Sydney, Melbourne, Brisbane, Perth, Adélaïde, Canberra et Darwin. Le gouvernement a fait sienne cette recommandation de la Commission de la productivité. La surveillance des tarifs est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2002. Vers la fin de la période quinquennale, un examen indépendant doit être réalisé pour déterminer s'il faut maintenir la régulation des tarifs des aéroports. Les graphiques 3.15 et 3.16

Graphique 3.15. Redevances d'atterrissage et de décollage en termes réels pour un B747-400 en vol international, par aéroport

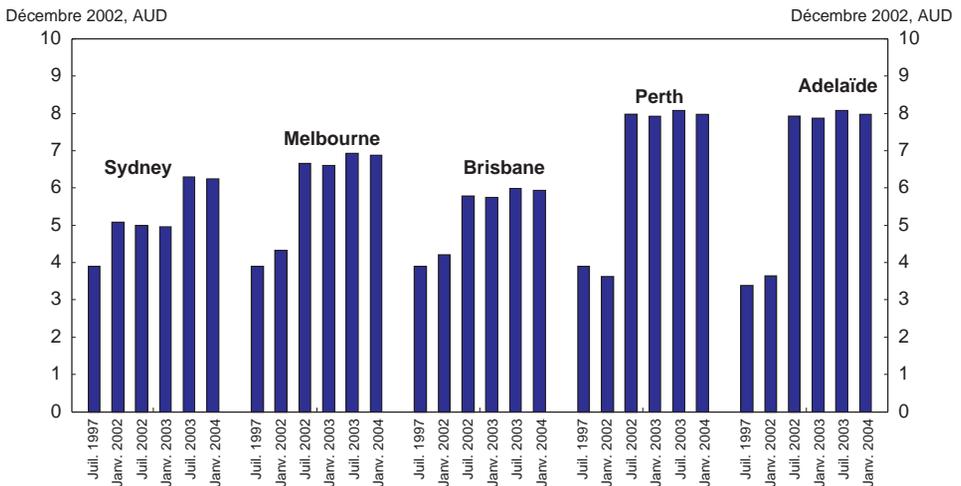
Taxe totale par passager aller-retour



Source : Bureau of Transport and Regional Economies.

Graphique 3.16. Redevances d'atterrissage et de décollage en termes réels pour un B737-800 en vol intérieur, par aéroport

Taxe totale par passager aller-retour



Source : Bureau of Transport and Regional Economies.

montrent que les redevances aéroportuaires sont restées relativement stables ces deux dernières années. Le niveau des tarifs est néanmoins plus élevé qu'à la fin des années 90, ce qui pourrait s'expliquer par une plus grande recherche du profit suite à la libéralisation de 1997 et par l'importance accrue donnée à la sécurité.

Télécommunications

C'est l'Australian Competition and Consumer Commission (ACCC) qui est en charge du secteur des télécommunications. Le principal acteur sur ce marché est Telstra, détenu à environ 51 % par l'État fédéral. De grandes réformes législatives ont contribué à accroître la concurrence dans l'industrie des télécommunications et ont eu des retombées pour les consommateurs en termes de prix et de choix³⁸. En 1991, Telecom Australia (nom sous lequel Telstra était alors connu) a perdu sa position de monopole légal pour la fourniture des services de télécommunications. Le gouvernement a adopté une politique de duopole pour une période déterminée et délivré à Optus une licence de deuxième opérateur de réseau fixe, ainsi que des licences d'opérateur de téléphonie mobile à Optus et à Vodafone, en concurrence avec Telstra. Avec la loi sur les télécommunications de 1997, le gouvernement a entièrement libéralisé ces services, et on dénombre actuellement quelque 100 transporteurs (opérateurs propriétaires d'équipements d'infrastructure spécifiés) et 1 000 prestataires de services (NCC 2003b). L'ACCC a estimé que la part de marché de Telstra atteignait 43.5 % sur le marché de la téléphonie mobile en 2001-2002, et selon certaines estimations la part de cet opérateur sur le marché professionnel était d'environ 60 %. Bien que les transporteurs et prestataires de services soient très nombreux, Telstra et Optus dominent le marché des télécommunications fixes et de l'accès local, avec respectivement environ 70 et 19 pour cent du marché (Commission de la productivité 2001b).

La loi de 2002 sur la concurrence dans les télécommunications vise à rendre plus efficient le régime d'accès aux installations de réseaux de télécommunications. L'objectif est d'empêcher ceux qui possèdent et contrôlent des réseaux de tirer indûment avantage de leur position de force. Il s'agit en particulier :

- d'accélérer l'accès aux services de télécommunications essentiels;
- de faciliter les investissements dans de nouvelles infrastructures de télécommunications (grâce à une plus grande certitude pour l'investissement); et
- de faire en sorte que le marché soit plus transparent (en mettant en place pour Telstra un régime de séparation comptable).

Toutes ces mesures sont capitales pour parvenir à ce que le marché des télécommunications fonctionne correctement et, comme on le verra plus loin, certains signes montrent que le marché australien a encore besoin d'évoluer.

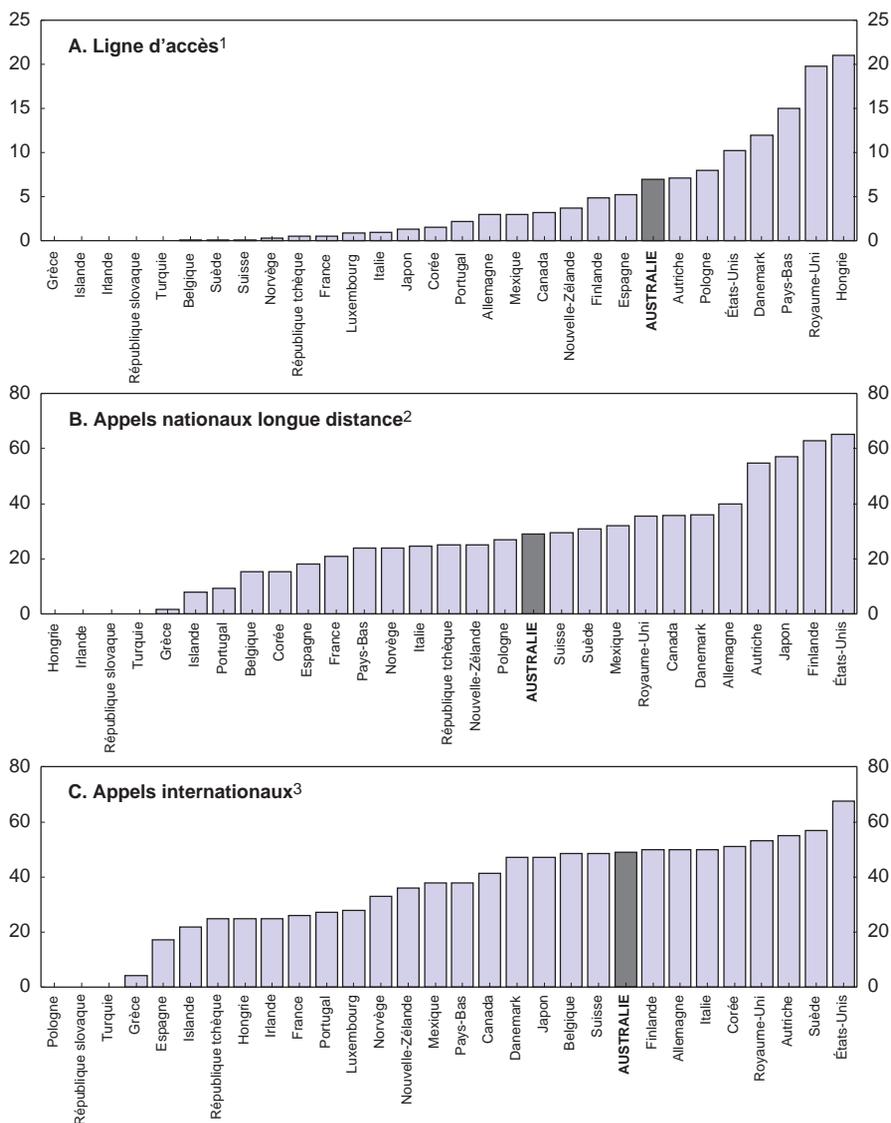
La question centrale qui sous-tend les trois mesures précitées est d'établir un cadre dans lequel des opérateurs de réseaux distincts pourraient soutenir la concurrence dans des conditions égales avec Telstra, en rendant les concurrents moins tributaires de l'infrastructure de Telstra. L'État fédéral, qui détient la moitié de l'opérateur historique, pourrait toutefois se montrer réticent car cela signifierait une baisse de sa rente. Pour que le marché des télécommunications évolue de façon satisfaisante, il est donc indispensable de poursuivre la privatisation de Telstra. Un débat a eu lieu sur la structure de Telstra. Le NCC (2003b) a suggéré l'option de la séparation structurelle du réseau fixe, mais elle a été rejetée par le gouvernement. Néanmoins, la poursuite du dégroupage³⁹ de la boucle locale est impérative pour promouvoir la compétitivité et donc des prix plus bas.

Les possibilités d'amélioration sont manifestes. Bien que la libéralisation depuis 1997 ait eu un impact positif sur l'arrivée de nouveaux concurrents (graphique 3.17) et se soit accompagnée d'une baisse des prix des appels, les tarifs sur tous les segments du marché demeurent élevés sur le plan international (graphique 3.18). De plus, le marché du haut débit ne se développe que lentement, du fait de redevances d'accès élevées à Internet (graphique 3.19). Tous ces éléments donnent à penser que les tarifs d'accès pourraient être trop élevés. Depuis mars 2004, les prix ont considérablement baissé sur le marché du haut débit. En octobre 2004, il y avait environ 1.5 million d'abonnés au haut débit (7.5 abonnés pour 100 habitants). Mais il n'est pas du tout sûr que les redevances d'accès aient baissé au même degré. Pour s'attaquer à ce problème, on pourrait opter pour la privatisation complète de Telstra et le dégroupage de la boucle locale, de manière à créer des conditions égales pour tous les concurrents. Depuis l'adoption de la loi de 2002 sur les télécommunications, Telstra est tenu de présenter des comptes séparés pour ses activités de réseau et ses activités de détail. Certes une séparation comptable aidera à améliorer la transparence, mais c'est une mesure modeste. Le fournisseur de réseau dispose de possibilités considérables pour reporter sur le réseau une partie aussi bien des coûts de ses services que des coûts communs. C'est pourquoi la loi sur la concurrence dans les télécommunications devrait être renforcée pour imposer la séparation juridique des activités de réseau et de détail dès lors que cette solution est satisfaisante du point de vue coûts-avantages.

Télédiffusion

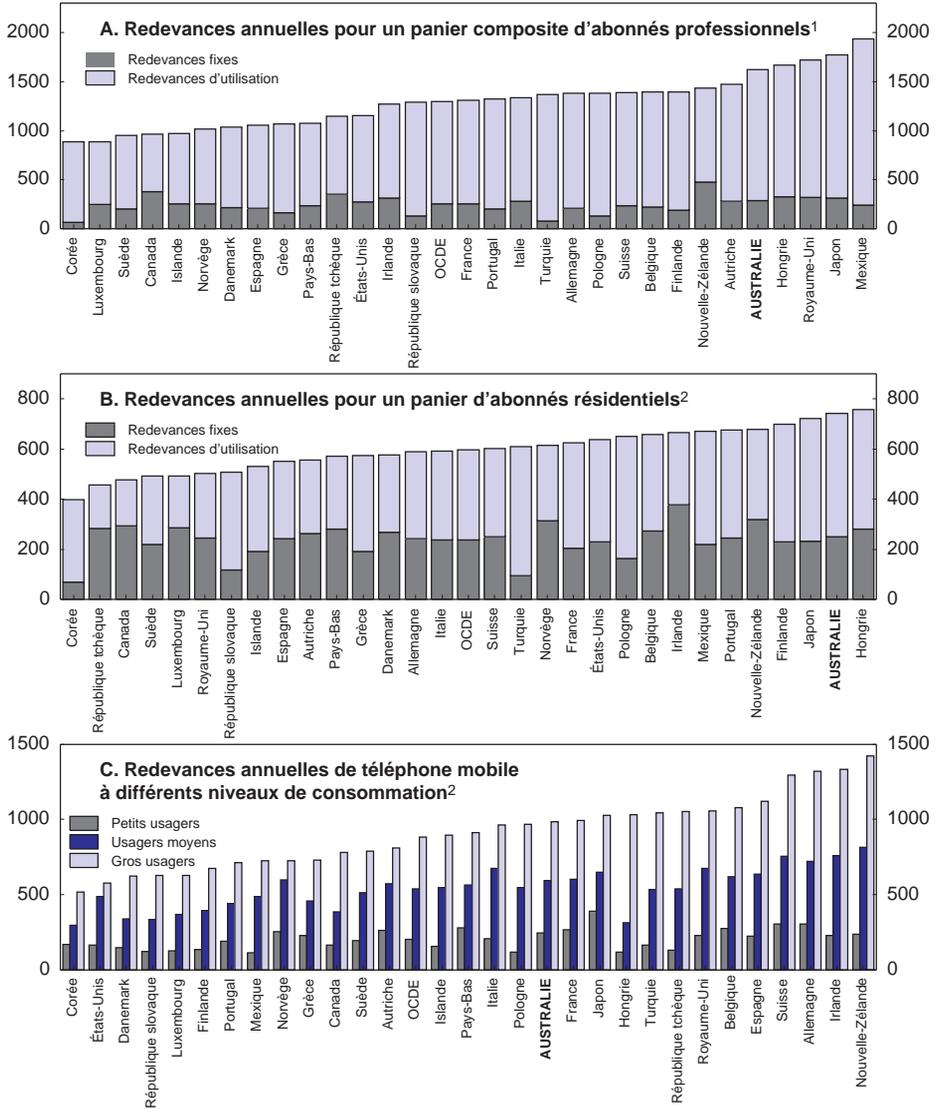
La réglementation de la diffusion télévisuelle est de la compétence des autorités fédérales et, telle qu'elle se présente actuellement, elle ne maximise pas la concurrence. Dans son état des lieux de la radiodiffusion, la Commission de la productivité (2000b) a considéré que la réglementation actuelle retarde l'adoption par les consommateurs de la télévision numérique et prive les entreprises de

Graphique 3.17. Estimation des parts de marché des nouveaux entrants
2001



1. Pourcentage des lignes d'accès. Pour le Japon et la Suisse, année 2000.
 2. Pourcentage des minutes commutées. Pour l'Irlande et la Nouvelle-Zélande, 1998; pour le Japon, la Suisse et les États-Unis, 2000.
 3. Pourcentage des minutes de trafic international. Pour l'Irlande, le Japon, la Suisse et les États-Unis, 2000; pour la Nouvelle-Zélande, 1997.
 Source : OCDE, base de données des Perspectives des communications.

Graphique 3.18. **Redevances de télécommunications**
Dollars US, août 2004

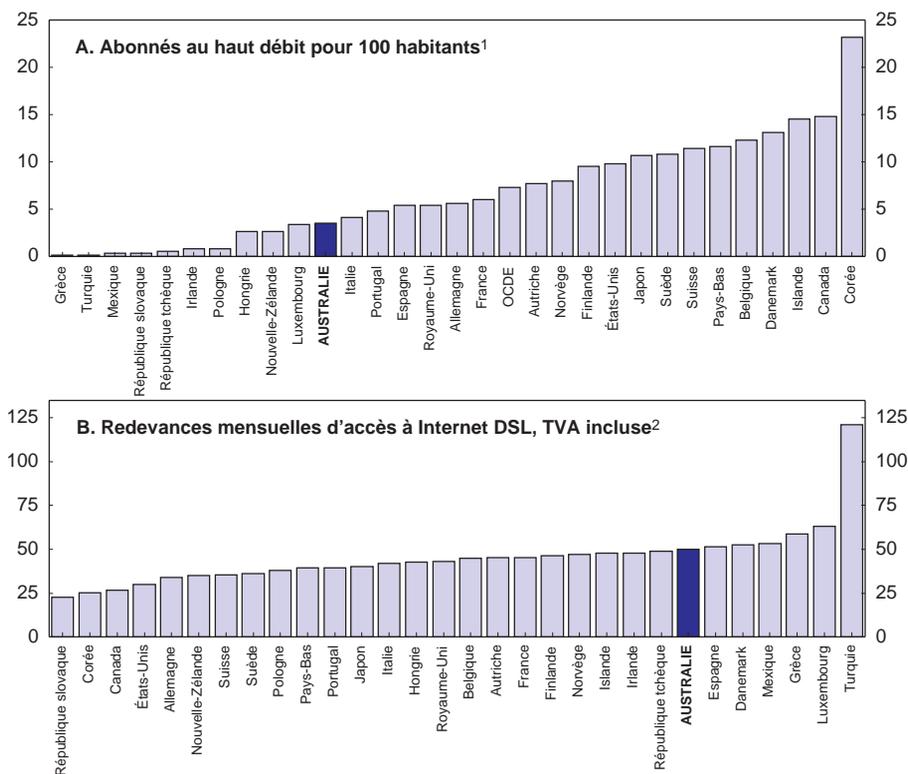


1. Hors TVA.

2. TVA incluse.

Source : OCDE, base de données des Perspectives des communications.

Graphique 3.19. Diffusion du haut débit et redevances d'utilisation



1. Décembre 2003.

2. USD par mois. Location du modem exclue, car possibilité d'achat dans la plupart des pays. Octobre 2003.

Source : OCDE, base de données des Perspectives des communications.

possibilités de développement de produits et services nouveaux pour le marché national et international. L'accès au secteur de la diffusion hertzienne est strictement encadré par les textes qui limitent le nombre de licences de radio-diffusion commerciale. Les trois opérateurs en place, Channel Seven, Nine et Ten et leurs affiliés régionaux détiennent la plupart des 53 licences de télévision commerciale. Avec les gains de capacité procurés par la numérisation de la radio-diffusion hertzienne, il serait possible d'offrir de nouveaux services, d'élargir le choix des consommateurs et peut-être même d'autoriser l'accès de nouveaux concurrents sur ce marché. Toutefois, la réglementation fait que beaucoup de ces

possibilités ne peuvent se concrétiser (ACCC, 2003). Le gouvernement pourrait prendre en compte les opinions exprimées dans le rapport précitée de la Commission de la productivité : l'accès au spectre devrait être vendu selon une procédure de mise en concurrence, et tous les titulaires de licences devraient acquitter des redevances calculées en fonction des ressources de fréquences qu'ils utilisent, plutôt qu'en fonction de leur chiffre d'affaires. Cela libérerait des fréquences et permettrait à un plus grand nombre de radiodiffuseurs de se lancer sur ce marché. C'est pourquoi il faudrait adopter ces recommandations. Le gouvernement a également engagé une série de réexamens du cadre réglementaire pour le numérique; il s'agit notamment de se prononcer sur le maintien ou non des restrictions aux types de services supplémentaires que les diffuseurs hertziens peuvent fournir sur leur spectre numérique. On réexamine aussi le régime de la télévision commerciale après le 31 décembre 2006, lorsque prendra fin le moratoire actuel pour l'attribution de nouvelles licences; ce réexamen concernera la procédure de décision pour l'attribution de nouvelles licences.

Le secteur de la télévision payante est très concentré, avec trois grands acteurs (Foxtel, Optus et Austar). Telstra détient 50 % de Foxtel, lequel dessert 60 % des abonnés à la télévision payante en zone métropolitaine. L'opérateur historique possède également deux des trois grands réseaux d'accès local en dehors des grandes villes. Cette position dominante est préoccupante, comme l'ont également relevé la commission et le NCC (2003a). Il n'y a pas de véritable concurrence dans la télévision payante, car le propriétaire des réseaux de distribution, Telstra, possède également le principal opérateur de télévision payante, Foxtel, de sorte que les autres opérateurs de télévision payante ne peuvent rivaliser dans des conditions d'égalité. De plus, avec la numérisation, Foxtel sera en mesure de fournir des services de données tels que le courrier électronique et l'accès à Internet sur son réseau de télévision payante. Cependant, Telstra sera particulièrement incité à freiner le développement de ces services par Foxtel, lorsqu'ils entreront en concurrence avec les propres services de Telstra. Il se pourrait donc qu'une nouvelle source potentielle de concurrence future soit étouffée du fait que Telstra est propriétaire de Foxtel. Il conviendrait donc d'imposer à Telstra de céder son réseau câblé et sa participation dans Foxtel, sous réserve qu'une évaluation indépendante démontre l'efficacité de cette mesure par rapport à son coût.

Secteur postal

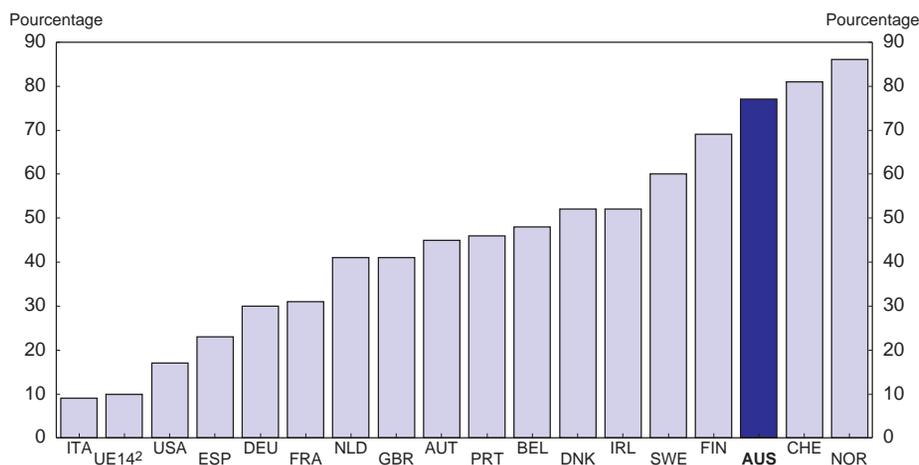
Faute d'appui suffisant, le gouvernement a retiré un projet de loi soumis au Parlement au début de 2001, qui visait à limiter les services réservés à Australia Post et à ouvrir davantage le marché postal en mettant en place un régime d'accès. Il faudrait relancer cette initiative afin d'intensifier la concurrence dans ce secteur.

Autres domaines de réformes de la réglementation

- Distribution de détail

Le secteur de la distribution de détail a connu une profonde restructuration depuis une vingtaine d'années, les petits commerçants indépendants faisant place à de grandes enseignes qui détiennent une forte part de leur marché. La tendance à la concentration est particulièrement manifeste dans le secteur de l'alimentation⁴⁰, avec deux chaînes de supermarchés verticalement intégrées qui assurent quelque 77 % des ventes nationales d'alimentation et de produits périssables – ce qui est une forte concentration au regard des normes internationales (graphique 3.20). Cette concentration forte et croissante s'explique dans une large mesure par l'importance de plus en plus grande des économies d'échelle et de gamme. Un certain nombre d'évolutions sont à signaler dans ce secteur, notamment la diversification des grandes enseignes dans la vente d'alcools et de produits pharmaceutiques, et la convergence de la vente de carburants et de produits alimentaires, notamment par le biais d'un système de coupons (*shopper dockets*), par lequel les achats de produits alimentaires donnent droit à des réductions sur les carburants.

Graphique 3.20. Concentration dans la distribution de détail de produits alimentaires¹



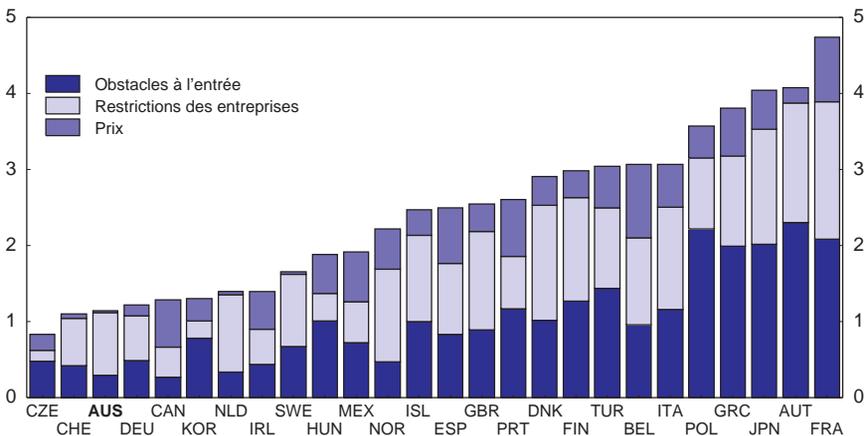
1. Part de marché des trois premières entreprises en termes de chiffre d'affaires, données de 1996.

2. UE à 15, moins la Grèce.

Source : O. Boylaud et G. Nicoletti (2001), « La réforme de la réglementation dans le secteur de la distribution de détail », *Revue économique de l'OCDE*, n° 32, 2001/1.

Ces changements se sont inscrits dans un contexte d'assouplissement des réglementations. Les données concernant la zone de l'OCDE montrent qu'un assouplissement de la réglementation des heures d'ouverture des magasins et de la création de grandes surfaces a eu des effets positifs sur l'efficacité et les performances, tandis qu'une réglementation excessive est susceptible d'entraîner une hausse des prix et de freiner la modernisation (Boylaud et Nicoletti, 2001). Par rapport aux autres pays, l'Australie disposait en 1998 d'une déréglementation parmi les moins restrictives de la zone de l'OCDE dans la distribution de détail (graphique 3.21), ce qui pourrait avoir contribué aux bons résultats du secteur en termes de productivité. Toutefois, cela ne signifie pas qu'il n'existe pas de possibilités d'assouplissement supplémentaire de la réglementation. Malgré de profondes réformes de réglementation des heures d'ouverture des magasins au niveau des États, les restrictions qui subsistent continuent de freiner la concurrence en créant des discriminations entre catégories de vendeurs suivant le lieu, la surface ou les produits vendus⁴¹. Certains États ou Territoires limitent les heures d'ouverture des grandes surfaces, pour permettre aux petits détaillants d'ouvrir à certaines heures sans subir la concurrence des grandes surfaces. Les données disponibles montrent toutefois que ces restrictions ne servent pas l'intérêt de la collectivité (National Competition Council, 2003a). Deux autres problèmes spécifiques de concurrence dans le secteur de la distribution de détail

Graphique 3.21. Indicateurs sommaires de la réglementation du commerce de détail 1998¹



1. Échelle de 0 à 6, du moins restrictif au plus restrictif.

Source : Boylaud (2000), « Regulatory Reform in Road Freight and Retail Distribution », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 255.

concernent les lois sur les licences pour la vente d'alcool et la réglementation de la vente au détail de carburants, qui les unes comme les autres imposent des barrières à l'entrée de vendeurs potentiels (voir annexe 3.A2).

De façon générale, la structure actuelle du secteur de la distribution semble être bénéfique pour le consommateur. Selon le rapport de 1999 du Joint Select Committee on the Retailing Sector (« commission Baird ») et un rapport de 2004 de l'ACCC, la concurrence dans ce secteur est jugée « saine », malgré l'expansion des grandes chaînes de supermarchés, avec une vive concurrence entre détaillants au niveau des prix et du choix. L'amélioration du bien-être du consommateur est démontrée par la baisse des prix réels de nombreux produits d'alimentation depuis le milieu des années 80, par un élargissement significatif de la gamme des produits et des services (magasins généralistes) et par l'extension des heures d'ouverture.

Bien que la restructuration du commerce de détail de produits alimentaires ait tendance à améliorer globalement le bien-être du consommateur, on peut s'interroger sur l'impact que l'expansion des grandes chaînes pourrait avoir sur la capacité des petits détaillants indépendants à soutenir la concurrence dans le secteur. La commission Baird a conclu que le marché « se caractérisait par une saine concentration et par sa nature intrinsèquement oligopolistique », l'intégration verticale améliorant encore le pouvoir de marché des grandes chaînes et leur donnant des avantages commerciaux sur les indépendants. Toutefois, elle n'a pas considéré qu'il existait des arguments convaincants pour limiter la part de marché de chaque grande chaîne – comme le proposait la National Association of Retail Grocers of Australia – ou pour imposer la cession de points de vente, compte tenu de la structure actuelle du marché (tout en soulignant l'intérêt potentiel d'une telle cession comme mesure de protection de la concurrence dans les cas de forte concentration)⁴². En 2003, la commission Dawson a également étudié ce type de mesures, qu'elle a écartées. Certains se sont également inquiétés des pratiques commerciales facilitant la convergence de la vente de carburants et de produits alimentaires et notamment des effets des programmes de coupons de réduction (*shopper docket*) proposés par les grandes chaînes sur le nombre des distributeurs indépendants de carburants (voir annexe 3.A2). L'ACCC a analysé ces problèmes en 2004 pour conclure que ces coupons de réduction avaient favorisé la concurrence et fait baisser les prix pour les consommateurs. L'ACCC a considéré en outre que les accords entre les distributeurs de produits alimentaires et les détaillants en carburants ne devraient pas restreindre substantiellement la concurrence.

Outre le fait d'autoriser la poursuite de ces programmes de coupons, l'ACCC a également décidé de ne pas s'opposer à l'acquisition par une grande chaîne nationale (Coles Myer Ltd) d'un certain nombre de supermarchés indépendants⁴³, car elle ne la jugeait pas susceptible de conduire un recul de la concurrence qui serait contraire à la disposition pertinente de la TPA (article 50)⁴⁴. L'ACCC avait constaté en

de précédentes occasions que les grandes chaînes d'alimentation en Australie avaient, de façon générale, racheté des supermarchés indépendants dans des régions où elles n'étaient pas représentées, ce qui était donc peu susceptible de poser des problèmes de concurrence sur le marché local de la vente de détail. Toutefois, l'ACCC a admis les problèmes posés par les acquisitions « rampantes », et noté qu'elle continuerait d'examiner toute nouvelle tentative par de grandes chaînes d'alimentation de racheter des opérateurs indépendants plus petits. Les acquisitions rampantes permettent aux grandes chaînes d'accroître progressivement leurs parts de marché, par le rachat de petits opérateurs indépendants au fil du temps. De ce fait, certains ont fait valoir auprès de l'ACCC que ce type de rachat permet en pratique de contourner la TPA, car il est peu probable qu'un seul rachat aboutisse à une augmentation appréciable de la concentration. Bien que la structure actuelle du marché soit jugée généralement concurrentielle et ne suscite pas de vives préoccupations à court terme, le problème des acquisitions rampantes doit retenir l'attention pour prévenir toute concentration inacceptable et des pressions à la hausse sur les prix de détail à long terme. De plus, le renforcement de la concentration sur le marché modifie l'équilibre du pouvoir entre détaillants et fournisseurs, en créant un oligopsonne sur le marché d'amont, ce qui a des effets négatifs sur la concurrence (ACCC, 2004). En réduisant la marge des vendeurs, l'augmentation du pouvoir de marché des acheteurs peut décourager l'arrivée de nouveaux producteurs sur le marché. Cela étant, l'ACCC a conclu que le secteur alimentaire était « dynamique, innovant et concurrentiel » (ACCC, 2004). La commission Dawson a elle aussi examiné la question des acquisitions rampantes en 2004 et conclu que le problème pouvait être réglé en appliquant le critère légal de la réduction substantielle de la concurrence.

En résumé, le secteur du commerce de détail en Australie semble actuellement opérer dans un environnement concurrentiel, avec une vive compétition entre les enseignes d'hyper et de supermarchés. Les baisses des prix de nombreux produits alimentaires depuis le milieu des années 80 et l'élargissement significatif de la gamme des produits confortent cette opinion. Toutefois, le pouvoir de marché dont disposent les grandes enseignes doit être surveillé de près et évalué par l'autorité de concurrence. Les accusations de prix de prédation ont été examinées par la commission Baird. La vente à perte n'est pas interdite par la TPA, sauf quand il y a abus de pouvoir de marché (article 46). La commission a recommandé d'élargir les pouvoirs de l'ACCC pour qu'elle puisse engager des actions en nom collectif et demander des dommages-intérêts pour le compte de tiers. Cette recommandation a été entérinée et la loi a été modifiée en conséquence en juin 2004. De plus, un important train de réformes de la TPA, annoncé par le ministre des Finances en juin 2004, prévoit une modification de la disposition actuelle régissant l'abus de pouvoir de marché, de manière à donner des indications supplémentaires aux tribunaux saisis d'affaires d'allégation de prix de prédation. La question des acquisitions rampantes doit également être étudiée avec soin. Bien que les enseignes dominantes soient actuellement engagées dans

une vive concurrence, il pourrait y avoir tentation de collusion – même implicite – pour préserver les marges dans l'éventualité d'un ralentissement économique. En pareil cas, la TPA pourrait être appliquée dans toute sa rigueur par l'ACCC.

Services professionnels

Les services professionnels en Australie sont soumis à un large éventail de réglementations, constituées à la fois de dispositions légales et d'une part importante d'autorégulation⁴⁵. La réglementation concerne en particulier les aspects suivants : les conditions en matière d'accès à la profession et d'enregistrement, les restrictions à l'utilisation du titre et à l'exercice de la profession, les procédures disciplinaires, la publicité dans le cadre des règles déontologiques et les obligations pour l'obtention d'une licence professionnelle. La réglementation des services professionnels est largement répandue dans les pays de l'OCDE et pour la justifier on fait généralement valoir qu'elle protège les consommateurs en supprimant l'asymétrie de l'information et en garantissant la qualité. Il y a toutefois peu d'éléments concrets permettant de conclure que les interventions réglementaires dans le domaine des services professionnels qui entravent la concurrence améliorent le bien-être des consommateurs. Dans la pratique, ces restrictions s'accompagnent en général de prix plus élevés et d'une moindre innovation, sans amélioration significative de la qualité, et elles servent principalement les intérêts de la profession⁴⁶.

Restrictions de la concurrence

Tout un ensemble de textes législatifs et réglementaires ainsi que de règles et obligations professionnelles régit l'accès aux professions de santé et aux professions juridiques et l'exercice de ces activités. Les principales restrictions réglementaires à la concurrence visent les activités réservées et les règles de déontologie, notamment en ce qui concerne la propriété, la publicité et l'assurance responsabilité civile professionnelle⁴⁷ (voir l'annexe 3.A2). Un autre problème est que l'enregistrement de certains professionnels de la santé est exigé dans certains États ou Territoires, mais pas tous, ce qui amène à s'interroger sur l'intérêt pour la collectivité du maintien de l'obligation d'enregistrement.

Une tendance nouvelle dans la révision des dispositions législatives applicables aux professions de santé est l'introduction d'obligations en matière d'assurance responsabilité civile professionnelle. Ce type d'assurance – destinée à couvrir les coûts qu'auraient à supporter les praticiens dans l'éventualité d'une condamnation pour faute professionnelle – est exigée dans toutes les juridictions pour les membres des professions juridiques enregistrées. Le National Competition Council (NCC) considère que l'obligation d'assurance est compatible avec les principes de la National Competition Policy. Toutefois, les modalités de prestation de ce type d'assurance peuvent avoir des répercussions significatives

sur la concurrence⁴⁸. La réforme impliquant l'obligation d'une assurance professionnelle pourrait être facilitée (ou rendue effective) si la prestation des services d'assurance était elle-même plus concurrentielle⁴⁹.

Pour la profession d'architecte, la Commission de la productivité (2000a) a estimé que les coûts des réglementations actuelles l'emportaient sur les avantages, et elle a proposé l'élimination des divers textes législatifs applicables aux architectes (après une période de notification de deux ans) dans toutes les juridictions. La Commission a noté que la protection du consommateur et les retombées dans l'industrie du bâtiment pourraient être obtenues plus efficacement par l'autorégulation et d'autres réglementations en vigueur. Un groupe de travail national (comptant un représentant de chaque État) a été mis sur pied pour donner suite à cette étude. Le groupe a préféré recommander une réforme de la législation en vigueur qui consiste à supprimer les éléments considérés comme restreignant la concurrence (notamment l'exercice exclusif de certaines activités). En conséquence, chaque gouvernement s'est engagé à mettre en œuvre la réforme élaborée par le groupe de travail national.

Le processus de réforme

Le rythme de mise en œuvre de la réforme varie selon les professions; elle est particulièrement lente dans la pharmacie et plus satisfaisante dans d'autres secteurs, comme celui des professions du bâtiment⁵⁰. En ce qui concerne les services pharmaceutiques, le COAG a demandé en 1999 un examen national de la législation (dit « étude Wilkinson »). Suite à cette étude, les juridictions sont convenues de mettre en œuvre un ensemble de mesures de réforme. Il s'agissait notamment de ne plus limiter le nombre d'officines dont un pharmacien peut être propriétaire et d'autoriser les non-pharmaciens à avoir dans des pharmacies une participation financière autre qu'une participation fondée sur la propriété (par exemple, partage des bénéfices ou coentreprise). Il a malgré tout été décidé de conserver temporairement les restrictions législatives concernant la propriété, qui empêchaient des non-pharmaciens de posséder des pharmacies avec toutefois un nombre limité d'exceptions (pour les pharmacies détenues par des mutuelles⁵¹ ou détenues par des non-pharmaciens avant que les restrictions actuelles à la propriété n'entrent en vigueur). Comme mentionné précédemment, tous les États (hormis le Territoire du Nord) imposent des restrictions à la propriété des pharmacies. La principale raison avancée pour remettre à plus tard la réforme dans ce domaine est que cela pourrait avoir à court terme un effet perturbateur sur le secteur, compte tenu des coûts perçus de transition et de restructuration qu'impliquaient les autres réformes recommandées dans l'étude. Les réformes convenues entre l'État fédéral et les États et Territoires ont quelque peu assoupli les restrictions à la propriété de pharmacies et mis en œuvre partiellement les mesures recommandées dans l'étude Wilkinson.

En résumé, bien que le rythme des réformes varie selon les professions, leur réalisation pourrait être plus rapide. Il existe encore des marges d'assouplissement ou de réforme des réglementations actuelles régissant les professions libérales, pour réduire le plus possible leurs effets de distorsion sur la concurrence. Si l'on remplaçait, par exemple, les règles qui subsistent concernant la propriété dans les secteurs de la dentisterie et de l'optométrie⁵², par des dispositifs moins contraignants, et si l'on permettait à des professionnels n'appartenant pas au secteur de la santé de posséder des cabinets médicaux avec cependant la possibilité d'imposer des actions disciplinaires en cas d'influence commerciale répréhensible sur la prise de décision, on respecterait les impératifs déontologiques tout en entravant moins la concurrence (voir l'annexe 3.A2). Un point positif est que de nombreuses juridictions revoient la plupart, sinon la totalité, des réglementations applicables aux praticiens de santé en vue d'assouplir les conditions d'accès à la profession (avec notamment le remplacement dans certains États des restrictions d'exercice de portée générale par des restrictions plus spécifiques), tout en mettant globalement en place une réglementation uniforme applicable à la plupart des professions concernant par exemple la publicité et les procédures disciplinaires. Mais les réformes progressent lentement. De plus, la délégation de pouvoirs aux instances professionnelles compétentes de la santé pour qu'elles définissent des obligations spécifiques pour des professions particulières doit être suivie de près, car elle pourrait faciliter la défense par ces organismes de leurs propres intérêts au détriment de ceux de leurs adhérents. On note également des retards dans la mise en œuvre des réformes convenues au niveau des États pour les services pharmaceutiques, où le maintien des restrictions à la propriété risque d'être préjudiciable à la collectivité, par exemple en restreignant l'accès à ces services et en renchérissant les produits pharmaceutiques. Ces réformes devraient en outre s'accompagner de la suppression rapide des restrictions au nombre et à l'implantation des pharmacies agréées PBS, ces restrictions entravant largement la concurrence dans ce secteur.

En réduisant la segmentation du marché induite par les disparités dans les réglementations professionnelles entre États, on améliorerait également le bien-être. Cela vaut tout particulièrement dans le secteur juridique, car les divergences entre États des réglementations régissant les professions juridiques créent des obstacles importants pour les cabinets souhaitant opérer dans plusieurs États. Pour respecter les différentes réglementations, ils doivent en effet entretenir des structures commerciales coûteuses et complexes, dont le surcoût est souvent répercuté sur les clients (NCC, 2000a). L'élaboration de réglementations cohérentes dans le cadre du projet National Model Laws est un pas dans la bonne direction, qui devrait – comme le souligne le NCC – atténuer les obstacles à la concurrence entre juridictions et sensiblement intensifier la concurrence dans ce secteur au niveau national. Toutefois, les programmes de réforme sont en retard sur l'échéancier.

Politique commerciale

Étapes de la libéralisation des échanges

Tandis que, durant la plus grande partie de l'après-guerre, un puissant courant de libéralisation a ouvert les marchés du monde entier, les droits de douane moyens de l'Australie ne sont que très récemment descendus au niveau de ceux des autres pays de l'OCDE. Toutefois, depuis les années 90, l'Australie se montre très active sur le front des négociations internationales; elle s'est employée à faire avancer la libéralisation commerciale multilatérale lors des cycles GATT/OMC et a même pratiqué une série de réductions tarifaires unilatérales pour faciliter le développement de la concurrence sur son marché intérieur. En règle générale, l'Australie a favorisé la libéralisation commerciale multilatérale ou unilatérale, mais elle a aussi conclu quelques accords bilatéraux, par exemple avec la Nouvelle-Zélande (1983), Singapour (2002) et la Thaïlande (2003). Tout récemment, elle a négocié un accord de libre-échange avec les États-Unis. L'annexe 3.A4 décrit brièvement les grandes étapes du processus de libéralisation des échanges en Australie.

Les accords commerciaux bilatéraux et régionaux peuvent utilement compléter le système commercial multilatéral en permettant à un groupe restreint de pays d'aller plus loin dans certains secteurs qu'il aurait été possible dans un contexte multilatéral et d'expérimenter des solutions qui pourront être examinées dans le cadre de négociations multilatérales. Néanmoins, ces accords peuvent avoir des effets de distorsion des échanges tout en créant des flux commerciaux. De plus, la cohérence et la prévisibilité qu'offre le multilatéralisme s'affaibliront si les gouvernements recourent de plus en plus à des accords régionaux pour gérer leurs intérêts commerciaux. Un maquis de réglementations, de normes et de règles d'origine contradictoires d'une région à l'autre risque d'ériger de nouveaux « murs » entre les blocs régionaux.

Dans ce contexte, les accords de libre-échange récemment négociés avec les États-Unis, Singapour et la Thaïlande, appellent un examen attentif, étant donné qu'ils contredisent la démarche unilatérale/multilatérale traditionnelle de l'Australie. Même s'il est encore trop tôt pour avancer une estimation plausible de l'effet économique net de ces accords, deux problèmes à caractère général doivent être évoqués. Premièrement, la complexité accrue que les accords de ce type imposent nécessairement aux acteurs du commerce extérieur risque fort d'entraver ce commerce en général. Deuxièmement, on peut s'attendre à une perte d'efficacité économique en raison des effets de distorsion des importations. Certes, les effets de détournement des échanges peuvent être atténués, du moins pour les pays les moins avancés, par le biais du Système généralisé de préférences. En fait, l'Australie applique depuis le 1^{er} juillet 2003 un régime d'entrée en franchise et non contingentée aux marchandises provenant des pays les moins avancés, sous réserve d'une règle assez large de contenu local.

Nouvelles avancées possibles

Il convient de féliciter l'Australie pour ses récents efforts de libéralisation multilatérale et unilatérale des échanges, mais comme dans la plupart des autres pays, il reste des mesures à prendre sur la voie du libre-échange⁵³. La protection ayant été réduite ces quinze dernières années, les producteurs de textiles, vêtements et chaussures ont été de plus en plus exposés à la concurrence. En 2001, ce secteur a conclu avec le gouvernement un accord prévoyant le gel des droits de douane à leur niveau de 2000 jusqu'en 2005 (ils seront alors réduits) et l'octroi de 678 millions de dollars australiens d'aides budgétaires temporaires au cours de la même période⁵⁴. En 2003, le gouvernement a fait savoir qu'il poursuivrait la réforme des droits de douane et que la plupart des droits applicables aux textiles, vêtements et chaussures seraient ramenés en 2010 à 5 %, le taux général⁵⁵. Pour aider ce secteur à s'ajuster à la baisse des droits de douane, le gouvernement a annoncé de nouvelles aides budgétaires temporaires de 747 millions AUD sur 10 ans. Les réformes concernant les droits de douane et les aides accordées sont généralement conformes à celles préconisées par la Commission de la productivité (2003c), de sorte que l'évolution est mesurée et reste prévisible pour les entreprises.

L'industrie automobile bénéficie également d'un soutien spécial. En général, les principaux éléments du dispositif d'aide actuel, notamment le gel du droit de douane à 15 %, viennent à expiration en 2005. Le gouvernement a rendu public en décembre 2002 le dispositif suivant : les droits de douane sur les voitures particulières et les pièces automobiles seront ramenés à 10 % le 1^{er} janvier 2005 et à 5 % le 1^{er} janvier 2010. Des aides seront accordées sur dix ans à l'industrie automobile pour un montant de 4.2 millions AUD, *via* le programme pour la compétitivité et l'investissement dans l'automobile (ACIS). Ce programme, applicable du 1^{er} janvier 2006 au 31 décembre 2015, a pour but de favoriser des investissements compétitifs de la part des entreprises du secteur, dans l'optique d'une croissance durable.

Enfin, l'Australie applique des réglementations de quarantaine, sanitaires et phytosanitaires, très sévères. Cela tient à sa situation insulaire, qui a protégé sa flore et sa faune de bon nombre de maladies et de parasites. Beaucoup de pays jugent particulièrement difficile l'accès au marché australien des produits agro-alimentaires. En particulier, ils se plaignent de la longueur des procédures d'évaluation des risques, qui peuvent durer des années, les règles d'importation étant en fin de compte modifiées. À l'heure actuelle, l'organe de règlement des différends de l'OMC est saisi d'une plainte concernant le régime australien de quarantaine, mais une décision sur cette question complexe n'est pas attendue avant un certain temps. Il serait possible d'aller plus loin dans ce domaine en autorisant les essais et la certification des produits dans les pays exportateurs, par le biais de procédures et d'organismes agréés.

Évaluation générale et nouvelles actions possibles

En résumé, l'intensification de la concurrence sur les marchés de produits, ingrédient crucial d'une amélioration de la performance économique globale, constitue un volet central de la réforme microéconomique en Australie. À la suite de la libéralisation des échanges dans les années 70 et 80, la concurrence sur les marchés de produits s'est avivée à partir de 1995, sous l'effet de la *National-Competition Policy* (NCP), le plus vaste programme de réforme économique de toute l'histoire de l'Australie. La NCP a formulé des principes qui ont étendu l'application du droit de la concurrence à des secteurs auparavant exemptés, notamment les entreprises publiques et un large éventail de professions libérales et de services professionnels. Elle a créé un cadre cohérent pour les réformes déjà en cours dans les grandes industries d'infrastructure, tout en favorisant l'achèvement de ces réformes. Le recours à des transferts financiers pour stimuler l'avancée des réformes relevant des États et Territoires et la création d'un organisme indépendant, le National Competition Council (NCC), chargé d'évaluer les progrès de la réforme, se sont révélés extrêmement efficaces. Il ne fait pas de doute que la réforme aurait été beaucoup plus lente et moins complète en l'absence des transferts au titre de la concurrence. Bien que ces versements (qui avoisinent aujourd'hui 800 millions de dollars australiens par an) ne soient pas très élevés au regard des budgets des États et Territoires, ils constituent néanmoins une source substantielle de fonds supplémentaires. De plus, ce lien entre performance et transfert financier a permis aux gouvernements de contrer les demandes des groupes d'intérêts en faisant valoir qu'ils n'avaient d'autre choix que d'honorer leurs engagements dans le cadre de la NCP⁵⁶. Le dispositif NCP fait actuellement l'objet d'un réexamen. La Commission de la productivité étudie l'avenir de la NCP et a diffusé à ce sujet un projet de rapport pour discussion (le rapport final était attendu pour février 2005). Ce document alimentera le débat sur l'avenir de la politique de la concurrence et sur le programme de réforme du COAG en vue du réexamen de la NCP qui aura lieu en 2005.

Parmi les réalisations majeures de la réforme de la politique de la concurrence, il convient de citer la mise en place d'un régime global d'accès national – accompagné de régimes sectoriels – qui a défini les modalités d'accès des tiers aux services d'infrastructure tels que les gazoducs et les réseaux ferroviaires. Des autorités indépendantes ont été mises en place dans tous les États et Territoires pour surveiller et tarifer les services monopolistiques. Quelque 1 800 textes de loi ont été examinés et nombre de dispositions, dont il a été jugé qu'elles n'apportaient pas d'avantages nets à la collectivité, ont été modifiées. Le cadre nécessaire pour un marché de l'électricité plus concurrentiel a été mis en place, le commerce du gaz a été libéralisé et des progrès ont été accomplis dans la création d'un secteur de l'eau viable et durable. Les engagements NCP dans le domaine du transport routier sont presque réalisés. Le marché des télécommuni-

cations a été entièrement libéralisé en 1997 et la fonction de régulation de l'opérateur de télécommunications en place (Telstra) a été dissociée de ses activités commerciales. En outre, l'application de plus en plus efficace du droit australien de la concurrence (*Trade Practices Act*, TPA) a réduit les pouvoirs des entreprises en matière de prix et les a contraintes à mieux contrôler leurs coûts. Un programme de clémence a été instauré en 2003; la promesse d'un allègement des amendes civiles dans les affaires d'ententes a donné quelques bons résultats. Parmi les propositions de réforme de la TPA récemment examinées, on peut citer un alourdissement des sanctions pour renforcer l'action dissuasive contre la concertation horizontale sur les prix. Au total, les réformes ambitieuses et complètes en matière de politique de la concurrence menées depuis neuf ans en Australie ont largement contribué à l'amélioration récente de la productivité du travail, de la productivité multifactorielle et de la croissance économique.

Parmi les chantiers inachevés, il convient de citer la révision de la législation, qui n'a pas progressé comme prévu, puisque ce volet de la NCP devait être réalisé à la mi-2002. Les réformes ne sont toujours pas terminées dans les domaines suivants : régime de commercialisation des produits agricoles, licences de vente d'alcool, assurances obligatoires, pharmacies, professions libérales et artisanales (professions de santé et juridiques et certains métiers du bâtiment) et réglementation des taxis. Il importe d'achever le programme de réforme conformément à un calendrier annoncé pour éviter de donner l'impression que des réformes difficiles peuvent être différées indéfiniment, ce qui compromettrait les programmes de réforme futurs. Le gouvernement fédéral en particulier devrait s'employer plus activement à améliorer son propre taux de conformité, qui est l'un des plus bas de toutes les autorités australiennes et s'accorde mal avec son ambition d'intensifier les pressions concurrentielles globales. Des progrès sur ce front conforteraient le gouvernement fédéral dans son action pour convaincre les sceptiques des effets bénéfiques généraux d'une intensification de la concurrence sur les marchés de produits.

Pour imposer une discipline plus rigoureuse à toutes les autorités, on pourrait rendre publics tous les examens de textes de loi, ce qui n'est pas obligatoire actuellement. Certaines autorités en ont parfois profité pour ne pas publier les réexamens dont les résultats prêtaient à controverse. Il faut aussi s'employer à spécifier plus clairement les politiques requises, afin d'éviter que les gouvernements n'optent pour une réforme a minima⁵⁷.

S'agissant des services d'infrastructure, il n'y a pas encore de marché national de l'électricité totalement concurrentiel, même entre les États contigus de l'est du pays, avec notamment une contestabilité intégrale dans le segment du détail. À cet égard, une importante mesure préalable consiste, comme il est prévu, à supprimer l'incohérence qu'implique la coexistence d'autorités de régulation de l'électricité et du gaz au niveau des États et au niveau fédéral. En outre,

il faut améliorer l'interconnexion des réseaux et intensifier la concurrence dans la production d'électricité en renforçant les incitations à investir dans le transport et la production⁵⁸. Et si les réformes concernant la distribution d'eau en milieu urbain sont largement achevées, dans les campagnes le rythme de la réforme est lent. Les principales questions à résoudre sont la spécification, l'application et l'échange des droits de propriété sur l'eau ainsi que la fixation et la tarification des allocations d'eau à des fins écologiques. En conséquence, la National Water Initiative de 2004 du Conseil des gouvernements australiens entend améliorer la sécurité des droits d'accès à l'eau, préserver la santé des écosystèmes et encourager l'expansion des marchés de l'eau et des échanges d'eau⁵⁹. Il faudrait supprimer progressivement les péréquations tarifaires pour l'utilisation de l'eau entre consommateurs urbains et ruraux, mais aussi entre les différentes catégories d'utilisateurs agricoles.

Les engagements de réforme du transport routier dans le cadre de la NCP, qui couvrent un éventail de modules de réforme plus étroit que ne le proposait initialement la National Road Transport Commission, sont désormais presque entièrement réalisés. Comme pour les chemins de fer, des actions de réforme des transports routiers sont menées en dehors du cadre NCP, par le biais d'une coopération intergouvernementale. Il faudrait mettre en œuvre les réformes des transports terrestres nationaux qui ont été récemment annoncées dans le cadre du dispositif *AusLink*, afin d'assurer l'efficacité des investissements à long terme et de mieux intégrer les réseaux. Il conviendrait de promouvoir la concurrence dans les transports maritimes. Plus généralement, les gouvernements australiens devraient mettre sur pied un programme de réforme intégré au sein d'un cadre coopératif qui se prête à une évaluation. En outre, il convient de promouvoir la concurrence dans les télécommunications fixes en facilitant encore l'accès des concurrents, et l'opérateur Telstra devrait être contraint de céder son réseau câblé et sa participation dans un grand fournisseur de télévision payante, dès lors qu'une évaluation indépendante montre que les avantages l'emportent sur les coûts. Des efforts doivent aussi être déployés pour ouvrir le marché des services postaux à la concurrence⁶⁰.

En ce qui concerne les industries de réseau qui couvrent plusieurs États ou Territoires, il s'agit de garantir l'efficacité des investissements d'infrastructure, problème qui n'est pas résolu par les régimes d'accès national en place. Dans toute économie, cette question est complexe, car souvent les signaux de marché ne donnent pas d'orientations suffisantes, le pouvoir de marché engendre des écarts entre taux de rendement privé et taux de rendement social et les décisions d'investissement ont d'importants impacts redistributifs d'une région à l'autre. Il n'existe pas de solution optimale évidente à ce problème, et l'approche australienne devra prendre en compte la répartition spécifique des compétences prévue par la Constitution. Mais, en général, les chances sont plus grandes de parvenir à l'efficacité économique si l'analyse est menée au niveau national et si les décisions sont coordonnées entre les niveaux d'administration.

Comme on l'a vu, le COAG se penchera sur l'avenir de la NCP en 2005. Lors de ce réexamen, il faudra définir le cadre le plus approprié à un programme de réformes revivifié, coordonné au niveau national, en s'interrogeant en particulier sur le rôle des mécanismes de transfert financier et d'évaluation. Il faudra aussi réexaminer les priorités pour les réformes et étendre celles-ci à de nouveaux domaines. La santé, l'éducation, l'accueil de l'enfance et les services communautaires sont autant de secteurs qui offrent de grandes possibilités de coordination plus étroite des réformes entre les gouvernements australiens pour une plus grande efficacité, l'Australie se caractérisant par un fédéralisme budgétaire qui attribue constitutionnellement de larges compétences et obligations aux administrations infranationales. La question est d'autant plus actuelle que le vieillissement démographique aura un impact sur les services publics, les recettes publiques et les politiques concernant le revenu à la retraite. La dégradation de l'environnement représente un autre risque pour la croissance future. Un programme intégré se situant dans l'optique du développement durable devrait couvrir des aspects tels que l'occupation des sols (et le défrichement) et la pollution (notamment en ce qui concerne la réduction des émissions de gaz à effet de serre)⁶¹, en utilisant des instruments économiques pour la gestion environnementale; à l'heure actuelle, seul le programme de réforme de l'eau de la NCP s'attaque à ces questions. Des problèmes de compétence se posent, car la constitution a confié la plupart des compétences environnementales aux États, mais leurs intérêts diffèrent en fonction de leur profil énergétique, de leurs préoccupations en matière de biodiversité et de leurs régimes d'utilisation de l'eau. Par conséquent, une approche régionale et nationale concertée est nécessaire pour régler le problème des retombées dans d'autres États et assurer la mise en œuvre des engagements pris dans le cadre d'accords internationaux, mais aussi pour veiller à ce qu'il existe un éventail suffisant d'instruments afin de résoudre les problèmes environnementaux. Il serait peut-être aussi judicieux de recourir à un cadre de type NCP pour améliorer l'efficacité du marché du travail, étant donné que le système de relations professionnelles présente une importante dimension interjuridictionnelle. En particulier, la dualité du système australien de relations du travail est une source substantielle d'inefficacité pour de nombreuses entreprises, dont certains salariés sont couverts par le système fédéral et les autres par le régime de l'État compétent (voir le chapitre suivant).

Encadré 3.3. **Recommandations concernant la concurrence sur les marchés de produits**

Droit et politique de la concurrence

Il faut mettre en place une procédure formelle d'examen des projets de fusion afin de rendre plus transparentes les décisions de l'Australian Competition and Consumer Commission.

Il convient d'alourdir les amendes civiles pour violation de la loi sur les ententes, de façon à aligner le régime de l'Australie sur celui des autres grands pays.

Il faudrait une nouvelle législation pour réduire l'incertitude actuelle concernant le contrôle de l'abus de position dominante et pour éviter une analyse du pouvoir de marché empreinte d'un juridisme excessif.

Révision de la législation

Les réformes dans les domaines identifiés par le réexamen doivent être achevées. Elles couvrent le régime de commercialisation des produits agricoles, les licences de vente d'alcool, les régimes d'assurance obligatoire, les pharmacies, les professions libérales et artisanales (professionnels de la santé, professions juridiques et quelques métiers du bâtiment).

Le gouvernement fédéral en particulier devrait s'employer davantage à améliorer sa propre conformité à la *National Competition Policy* (NCP); il serait ainsi mieux à même de convaincre les sceptiques des effets bénéfiques nets d'une intensification de la concurrence sur les marchés de produits.

Industries de réseau

Contexte général

Le gouvernement fédéral devrait étudier les moyens de faire en sorte que les décisions d'investissement soient d'un bon rapport coût-efficacité et interviennent en temps voulu dans les industries de réseau réglementées qui opèrent dans plusieurs États ou Territoires.

Électricité et gaz

Des efforts plus résolus doivent être déployés pour mettre en place un marché national de l'électricité pleinement concurrentiel, avec notamment une contestabilité intégrale dans le secteur du détail. En particulier :

- il faut améliorer l'interconnexion des réseaux et intensifier la concurrence dans le segment de la production d'électricité en améliorant les incitations à investir dans le transport et la production;
- l'incohérence réglementaire, découlant de la coexistence d'autorités de régulation au niveau des États et au niveau national dans les secteurs de l'électricité et du gaz, doit être éliminée.

Encadré 3.3. **Recommandations concernant la concurrence sur les marchés de produits** (suite)

Transport

Il faut concrétiser les réformes dans le secteur des transports nationaux terrestres qui ont été récemment annoncées dans le cadre AusLink, afin d'assurer des investissements efficaces à long terme et de mieux intégrer les réseaux. Il faudrait aussi promouvoir la concurrence dans les transports maritimes, le réexamen récent auquel a procédé la Commission de la productivité montrant qu'il serait bénéfique d'abroger le régime des conférences maritimes propre à ce secteur. Plus largement, les gouvernements australiens devraient s'efforcer de mettre sur pied un programme intégré de réformes qui s'inscrive dans un cadre coopératif et couvre tous les aspects des transports terrestres et maritimes.

Télécommunications

Il faut promouvoir la concurrence dans les télécommunications fixes en facilitant l'accès des opérateurs concurrents.

Telstra, opérateur de télécommunications en position dominante, devrait être contraint de céder son réseau câblé et sa participation au capital d'un grand fournisseur de télévision payante.

Services postaux

Des efforts doivent aussi être déployés pour ouvrir le marché des services postaux à la concurrence.

Distribution d'eau

Il faut accélérer la réforme du marché de l'eau en milieu rural en améliorant la spécification, l'application et l'échange des droits de propriété sur l'eau et également en déterminant et en tarifant les volumes affectés à la protection de l'environnement.

Il importe de renforcer les droits d'accès à l'eau, de préserver la santé des écosystèmes et de favoriser l'expansion des marchés de l'eau et des échanges d'eau.

Les subventions croisées pour l'utilisation d'eau entre consommateurs urbains et ruraux, mais aussi entre différentes catégories d'utilisateurs agricoles, doivent être supprimées progressivement.

Action future NCP

La Commission de la productivité se penche actuellement sur l'avenir de la NCP en prévision du réexamen de cette politique auquel procédera en 2005 le Conseil des gouvernements australiens. Il faut saisir cette occasion pour mener à son terme le programme actuel NCP, revivifier l'action réformatrice et mettre en œuvre dans de nouveaux domaines, notamment la politique sociale, des réformes qui renforcent la concurrence et l'efficacité.

Notes

1. Les conclusions du Projet de l'OCDE sur la croissance sont résumées dans OCDE (2003).
2. Voir Commission de la productivité (1999a).
3. Voir OCDE (1992).
4. Le déclin économique par rapport aux autres pays a fait craindre à l'époque que l'Australie ne devienne une « république bananière » et, en particulier, compte tenu de la performance de certains pays d'Asie, que « d'ici deux générations, les travailleurs australiens ne cherchent des emplois de domestique et de garçon de café à Kuala Lumpur » (Hughes, 1985).
5. Les faiblesses structurelles de l'économie australienne avant la réforme ont été examinées dans le cadre d'études d'experts, comme le rapport de la commission Vernon (1965) et celui de la commission Jackson (1975). Ces conclusions sont résumées dans Commission de la productivité (1999a), encadré 3.1.
6. D'importantes réductions tarifaires avaient déjà été mises en œuvre en 1973 pour les importations de produits manufacturés, outre les mesures de réforme visant à améliorer l'efficacité des grands secteurs agricoles exportateurs.
7. Pour un bref examen de la forte incidence des paramètres de la politique macro-économique sur la production par habitant dans différents pays ainsi que dans le contexte de l'Australie, voir *Étude économique de l'Australie*, 2003, chapitre 2.
8. Par exemple, dans les années 90, le taux de croissance annuel du PIB par habitant de l'Australie, en prix constants, s'est établi en moyenne à 3.6 %, contre 1.5 % dans les années 70 et 80. Ce taux est à rapprocher du taux de 3.2 % enregistré aux États-Unis, de 2.3 % au Royaume-Uni et de 1.9 % aussi bien en Allemagne qu'en France.
9. Les PPA sont définies comme les taux de conversion monétaire qui égalisent le pouvoir d'achat des différentes monnaies en éliminant les différences de niveau de prix entre les pays. Autrement dit, les PPA indiquent les rapports des prix en monnaie nationale du même bien ou service dans les différents pays.
10. La productivité multifactorielle est définie comme la différence entre la croissance de la production et celle des apports de capital et de travail, pondérée de façon appropriée. Le ratio capital/travail est interprété comme un indicateur des investissements de rationalisation dans le processus de production. En partant d'une spécification de Cobb-Douglas de la fonction de production globale et en supposant des rendements constants à l'échelle, on peut représenter la croissance de la productivité du travail comme la somme de la croissance de la productivité multifactorielle et de la modification du ratio capital/travail.
11. Le secteur marchand ne comprend pas les activités qui ne sont pas évaluées aux prix du marché. Les secteurs exclus sont : les services immobiliers et aux entreprises; l'administration publique et la défense; l'éducation; la santé et les services collectifs;

les services personnels et autres services, y compris la propriété des logements. Ces dernières années, le secteur marchand a représenté un peu moins des deux tiers du PIB. Au cours des trois dernières décennies, l'augmentation de la productivité multifactorielle est entrée pour environ les deux tiers dans la hausse de 80 % du revenu par habitant de l'Australie, le reste étant attribuable à une augmentation des apports de main-d'œuvre et de capital.

12. Voir Parham (2004), Commission de la productivité (2002a), Parham (2002a), Parham (2002b), Bean (2000), Dowrick (2000), Forsyth (2000), Commission de la productivité (1999a), et les *Études économiques de l'Australie* de 2001 et 2003.
13. Pour d'autres exemples de baisse des coûts et des prix dans les services d'infrastructure au cours des années 1990, voir Commission de la productivité (1999a) et l'*Étude économique de l'Australie*, tableau 17, OCDE (2001).
14. Voir *Étude économique de l'Australie*, encadré 3.4, OCDE (2001).
15. On notera cependant qu'aucun des pays de l'échantillon n'est en tête du point de vue technologique dans tous les secteurs.
16. Les écarts de prix ne donnent qu'une idée indirecte du degré de concurrence. Ainsi, une différence de prix dans un secteur donné ne traduit pas nécessairement une distorsion de concurrence dans ce secteur, mais l'effet induit du niveau élevé des prix dans d'autres secteurs. Les comparaisons de prix sont également faussées par les différences d'un pays à l'autre concernant les marges de distribution et de transport et la fiscalité indirecte (Pilat 1996). Toutefois, les taux de la TVA (ou de la TPS) sont plus bas en Australie que dans la plupart des autres pays de l'OCDE.
17. Cela vient de ce que les salaires dans les secteurs de services à faible productivité peuvent être déterminés par les salaires des secteurs manufacturiers à forte productivité, d'où des prix relativement élevés pour les services. Étant donné que la demande relative de services tend à croître avec le revenu par habitant, les pays à revenu élevé ont en général des niveaux de prix systématiquement plus élevés que les pays à faible revenu.
18. L'étude a consisté à appliquer un indicateur variable dans le temps de l'orientation de la réglementation dans sept industries de réseau, de 1978 à 1998, pour représenter l'évolution du cadre réglementaire général dans les différents pays. Quoique les avancées aient été plus ou moins rapides, d'importantes réformes réglementaires ont été mises en œuvre dans tous les pays de l'OCDE au cours de cette période, et elles ont induit une majoration des taux d'emploi nationaux de 1½ point de pourcentage en moyenne, et même de près de 2½ points là où les réformes ont été particulièrement vigoureuses.
19. L'expérience d'autres pays montre que lorsqu'ils sont saisis de plaintes contre des concurrents dans le cadre d'actions privées, les tribunaux sont susceptibles d'interpréter les textes de façon restrictive afin de ne pas avoir à trancher la question de la responsabilité dans le cas où la motivation des parties ne répond pas nécessairement à l'intérêt public.
20. Voir Hilmer et autres (1993).
21. Le National Competition Council est une autorité indépendante chargée de contrôler à l'échelon national la mise en œuvre de la NCP afin de contribuer à améliorer le niveau de vie de la collectivité en veillant à faire respecter dans l'ensemble de l'économie des conditions de concurrence favorisant la croissance, l'innovation et la productivité.

22. Cette loi a également créé l'Australian Competition and Consumer Commission (ACCC), autorité indépendante dont la principale attribution est d'administrer le Trade Practices Act et le Prices Surveillance Act.
23. Les principaux domaines de non-conformité de l'administration fédérale concernent les lois sur la commercialisation du blé, sur la radiodiffusion et sur les services postaux, ainsi que la révision et la réforme incomplètes des lois sur la santé et sur l'aide à l'industrie (voir NCC 2003a).
24. Short, Swan, Graham et Mackay-Smith (2001).
25. Commission de la productivité (2002a).
26. National Competition Council (2003a).
27. 1 térajoule correspond à 10^{12} joules, ce qui pour le gaz équivaut à 26 300 mètres cubes.
28. National Competition Council (2003a), p. xiii.
29. La salinité des sols secs (processus par lequel le sel s'accumule dans le sol) reflète des changements dans l'utilisation des sols, c'est-à-dire la disparition de la végétation mature (arbres et buissons) et son remplacement par des cultures annuelles à racines peu profondes qui utilisent moins d'eau, ce qui entraîne une remontée progressive de la nappe phréatique jusqu'au niveau des dépôts naturels de sel. La salinité des terres sèches est due à une moindre consommation d'eau, alors que la salinité des terres humides est provoquée par une augmentation de la consommation d'eau. On trouvera une analyse du problème de la salinité dans le chapitre spécial intitulé « Pour une croissance écologiquement durable » de l'édition 2001 de l'*Étude économique de l'Australie*. Voir également la section sur le « développement durable » dans le chapitre 4 de l'édition 2003 de l'*Étude économique de l'Australie*.
30. National Competition Council (2003a), p. xiv.
31. Dans l'État de Victoria, par exemple, les transferts d'eau permanents ont progressé dans les années 90, pour atteindre 1 % du volume total des droits sur l'eau en 2000-2001. Ces dernières années, les transactions temporaires ont représenté entre 3 et 8 % du total des droits sur l'eau, suivant les conditions climatiques. Voir National Competition Council (2003c).
32. National Competition Council (2003d).
33. Les accords conclus dans le cadre de la National Competition Policy ne comprennent pas de dispositions spécifiques pour la réforme du rail. Toutefois, les services ferroviaires sont soumis à l'ensemble des dispositions générales de l'accord sur les principes de concurrence, qui ont suscité une importante réforme dans le secteur ferroviaire. Les régimes d'accès mis en place par les États facilitent la concurrence dans les opérations de transport ferroviaire, notamment le transport de pondéreux.
34. Une partie de l'écart entre les niveaux de productivité tient à des facteurs défavorables spécifiques à l'Australie, comme l'échelle des opérations. L'efficacité technique tient compte de ces effets.
35. Les tarifs de fret correspondent au prix de vente moyen des services de fret – chiffre d'affaires total du fret divisé par le nombre net de tonnes/km.
36. La structure du marché australien du transport aérien a sensiblement évolué au cours des années récentes. Virgin Blue a débuté ses opérations en Australie en août 2000. En septembre, quelques jours seulement après les attaques terroristes contre les États-Unis, Ansett Airlines a été confiée à un administrateur judiciaire et a réduit ses activités, avant de cesser toute opération début 2002. La disparition de cette

compagnie aérienne, qui détenait 39 % du marché du transport aérien intérieur, a permis à Qantas de porter sa part sur le marché intérieur de 55 % à plus de 80 %, peu après la disparition d'Ansett. Le risque manifeste que Qantas tire parti de sa position dominante ne semble toutefois pas s'être matérialisé. Depuis la faillite d'Ansett, Virgin Blue, qui est numéro 2 sur le marché aérien intérieur du transport de passagers, a repris des parts de marché à Qantas. La flotte intérieure de Virgin Blue est passée de 22 appareils en juin 2002 à 33 en juin 2003, auxquels six appareils sont venus s'ajouter au troisième trimestre de la même année.

37. En 1997, le gouvernement fédéral a commencé la vente à des opérateurs privés de baux de longue durée pour 17 des 22 aéroports exploités à l'époque par la Federal Airports Corporation (FAC). Les cinq aéroports fédéraux restants – les quatre aéroports du bassin de Sydney plus l'aéroport d'Essendon – ont été loués mais non privatisés, leur propriété étant transférée en 1998 à deux sociétés entièrement détenues par l'État fédéral. La FAC a par la suite cessé ses activités. L'aéroport d'Essendon a été vendu en septembre 2001. La vente de l'aéroport de Sydney a été achevée l'année dernière, tout comme la vente des trois autres aéroports du bassin de Sydney.
38. Doove et autres (2001) prolongent les recherches effectuées par l'OCDE (Nicoletti *et al.*, 2000) et constatent qu'il existe une relation positive entre réglementation et tarifs de télécommunications, même si celle-ci n'est pas très forte. Dans *Benefits Resulting from Changes in Telecommunications Services* (2002), le modèle de l'Allen Consulting Group montre que l'incidence nette de la réforme de l'industrie des télécommunications a été une sensible accélération du PIB. En 1997-98, le produit national a été supérieur de 0.14 % à ce qu'il aurait été en l'absence de changements sur le marché des télécommunications. Par la suite, le gain pour la production a augmenté chaque année, pour atteindre 1.62 % par rapport à l'hypothèse du statu quo en 2001-2002.
39. Cela signifie que l'opérateur du réseau doit proposer sur la boucle locale des services de réseau dégroupés de ses autres services. Si la boucle locale est dégroupée, il existera un tarif distinct applicable à ce seul élément de service.
40. Le secteur de l'alimentation regroupe différentes structures, telles que magasins multiservices, chaînes nationales de magasins de proximité et magasins spécialisés, notamment pour la vente de fruits et légumes et de viandes (Australian Competition and Consumer Commission, 2004).
41. À l'exception de l'Australie occidentale, tous les États et Territoires ont sensiblement déréglementé le commerce de détail. Voir National Competition Council (2003b) pour un examen détaillé des restrictions législatives dans le secteur de la vente de détail.
42. La National Association of Retail Grocers of Australia (NARGA) a proposé que la part de marché de chaque grande chaîne soit limitée à 25 %, les cessions d'actifs devant intervenir dans un délai de cinq ans si une chaîne dépassait cette limite (Commonwealth of Australia, 1999).
43. En juin 2003, Coles Myer Ltd a informé l'ACCC de son projet de rachat de 20 supermarchés indépendants (ACCC, 2004).
44. L'article 50 de la loi interdit une fusion si celle-ci aurait pour effet ou aurait probablement pour effet de sensiblement réduire la concurrence sur un marché important.
45. Il n'existe actuellement en Australie que peu de professions entièrement autoréglementées. La plupart sont de fait « coréglementées », c'est-à-dire qu'elles font l'objet de règles légales, complétées par des codes de conduite professionnelle. Pour un examen des avantages et limitations des dispositifs d'autoréglementation, voir Deighton-Smith et autres, 2001.

46. Voir, par exemple, Nguen-Hong (2000), Paterson et autres (2003), et OCDE (2004).
47. Voir National Competition Council (2003a, d).
48. Selon le NCC, il y a eu des demandes de réforme des modalités d'assurance responsabilité civile professionnelle suite aux hausses récentes des primes et à la défaillance de la United Medical Protection. Le Royal Australasian College of Surgeons, par exemple, a proposé la création d'un prestataire d'assurance responsabilité civile professionnelle pour les médecins, bénéficiant d'un monopole (NCC, 2003b).
49. Une étude récente de la Commission de la productivité sur les mécanismes d'assurance contre les accidents du travail et sur l'hygiène et la santé professionnelles, qui examinait des questions semblables à celles qui concernent l'assurance responsabilité civile professionnelle des professions juridiques, a conclu que les travaux déjà publiés n'apportaient pas d'éléments clairs en faveur soit d'un monopole public, soit d'une prestation privée ouverte à la concurrence pour l'assurance contre les accidents du travail. Toutefois, la Commission de la productivité a jugé que globalement la fourniture par le secteur privé était préférable au monopole public car le capital privé est directement exposé; la concurrence sur le marché de l'assurance encourage l'innovation et l'efficacité et il existe une plus grande transparence de toute influence gouvernementale sur les primes (Commission de la productivité, 2004b).
50. Pour un examen, voir National Competition Council (2003a, d).
51. Les associations mutualistes appartiennent à leurs adhérents; ce sont des sociétés sans but lucratif et elles fournissent des services financiers et autres.
52. Il existe toujours des règles concernant la propriété dans les professions dentaires en Australie méridionale, et en Australie occidentale.
53. Les paragraphes suivants, qui traitent de l'aide au secteur textile-vêtements-chaussures et à l'industrie automobile, s'inspirent largement des documents Commission de la productivité (2003d), *Review of TCF Assistance* et Commission de la productivité (2002b), *Review of Automotive Assistance*.
54. Les droits sur les vêtements et certains textiles finis seront ramenés de 25 à 17,5 %. Les droits sur les draps de coton, les tissus, les tapis et les chaussures passeront de 15 à 10 %, tandis que les droits sur les sacs de couchage, le linge de table, les torchons et les pièces de chaussures seront ramenés de 10 à 5 %. Pour les articles actuellement soumis à des droits de 5 %, le régime reste inchangé.
55. Les droits sur les vêtements et les textiles finis seront ramenés de 17,5 % à 10 % et pour tous les autres articles ils seront de 5 %.
56. Voir National Competition Council (2004).
57. Voir National Competition Council (2004).
58. Voir National Competition Council (2003a).
59. Commission de la productivité (2004a).
60. Un projet de loi qui visait à réduire les services réservés à Australia Post et à ouvrir plus largement le marché postal à la concurrence a été retiré au début de 2001, faute d'un appui suffisant au Parlement.
61. Voir National Competition Council (2004).

Bibliographie (du chapitre et des annexes)

- Ahn, S. et P. Hemmings (2000), « Policy Influences on Economic Growth in OECD-countries: An evaluation of the Evidence », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 246.
- Ahn, S. (2002), « Competition, Innovation and Productivity Growth: A Review of Theory and Evidence », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 317.
- Australian Competition and Consumer Commission (ACCC) (2003), « Emerging market structures in the communications sector », *A report to Senator Alston, Minister for Communications, Information Technology and the Arts*.
- Australian Competition and Consumer Commission (2004), « Assessing Shopper Docket Petrol Discounts and Acquisitions in the Petrol and Grocery Sectors », www.accc.gov.au/content/index.php/html/itemId/486954.
- Australian Rail Industry: Overview and Issues* (2003), by Affleck Consulting Pty Ltd, for the National Road Transport Commission, janvier.
- Banks, G. (2003), « Gaining from trade liberalisation: Some reflections on Australia's experience », a presentation by the Productivity Commission chairman to the IIBE&L/CEDA Conference, *New Horizons in Trade: The WTO Round and Australia's Free Trade Negotiations*, Adelaide Convention Centre, 5 juin 2003.
- Barnes, P. et S. Kennard (2002), « Skills and Australia's Productivity Surge », *Productivity Commission Staff Research Paper*, octobre.
- Benefits Resulting from Changes in Telecommunications Services* (2002), by The Allen Consulting Group Pty Ltd, for Australian Communications Authority, octobre.
- Bhagwati, J. (2002), *Free Trade Today*, Princeton University Press, Princeton and Oxford.
- Bean, C. (2000), « The Australian Economic "Miracle": A View from the North », in Gruen, D., and S. Shrestha, eds. (2000).
- Boylaud, O. (2000), « Regulatory Reform in Road Freight and Retail Distribution », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 255.
- Boylaud, O. et G. Nicoletti (2001), « La réforme de la réglementation dans le secteur de la distribution de détail », *Revue économique de l'OCDE*, n° 32.
- Bradford, S. (2003), « Paying the Price: Final Goods Protection in OECD Countries », *Review of Economics and Statistics*, vol. 85.
- Brenchley, F. (2003), *Allan Fels*, Milton.
- Commission de la Productivité (PC) (1999a), *Impact of Competition Policy Reforms on Rural and Regional Australia*, Report n° 8, AusInfo, Canberra.
- Commission de la Productivité (1999b), *Microeconomic Reforms and Australian Productivity: Exploring the Links*, Commission Research Paper, November, AusInfo, Canberra.

- Commission de la Productivité (1999c), *Progress in Rail Reform*, Inquiry Report n° 6, AusInfo, Canberra.
- Commission de la Productivité (2000a), *Review of Legislation Regulating the Architectural Profession*, Report n° 13, AusInfo, Canberra, août.
- Commission de la Productivité (2000b), *Broadcasting*, Report n° 11, AusInfo, Canberra.
- Commission de la Productivité (2001a), *Review of the National Access Regime*, Report n° 17, AusInfo, Canberra.
- Commission de la Productivité (2001b), *Telecommunications Competition Regulation*, Report n° 16, Ausinfo, Canberra.
- Commission de la Productivité (2002a), *Trends in Australian Infrastructure Prices 1990-91 to 2000-01*, Performance Monitoring, AusInfo, Canberra, mai.
- Commission de la Productivité (2002b), *Review of Automotive Assistance*, Report n° 25, Canberra.
- Commission de la Productivité (2002c), *Price Regulation of Airport Services*, Report n° 19, AusInfo, Canberra.
- Commission de la Productivité (2003a), *Review of the Gas Access Regime*, Draft Report, Canberra.
- Commission de la Productivité (2003b), *Trade and Assistance Review 2002-03*, Annual Report Series 2002-03, Canberra.
- Commission de la Productivité (2003c), *Rules of Origin under the Australia-New Zealand Closer Economic Relations Trade Agreement*, Interim Research Report, Canberra.
- Commission de la Productivité (2003d), *Review of TCF Assistance*, Report n° 26, Canberra.
- Commission de la Productivité (2004a), *Review of National Competition Policy Arrangements*, Productivity Commission Issues Paper, avril.
- Commission de la Productivité (2004b), *National Workers' Compensation and Occupational Health and Safety Frameworks*, Report n° 27, Canberra, mars.
- Commission de la Productivité (2004c), *Review of National Competition Policy Reforms*, Productivity Commission Discussion Draft, octobre.
- Commission de la Productivité (2004d), *Review of the Gas Access Regime*, Report n° 31, Canberra, juin.
- Commonwealth of Australia (1999), « Fair Market or Market Failure: A Review of Australia's Retailing Sector », *Report by the Australian Parliament's Joint Select Committee on the Retailing Sector*, Commonwealth of Australia www.apf.gov.au/senate/committee/retail_ctte/report/contents.htm.
- Council of Australian Governments (COAG) Energy Market Review (2002), *Towards a truly national and efficient energy market*, Canberra (also known as Parer Review).
- Deighton-Smith, R., Harris, B. et K. Pearson (2001), « Reforming the Regulation of the Professions », National Competition Council (NCC) *Staff Discussion Paper*, AusInfo, Canberra.
- Doove, S., O. Gabbitas, D. Nguyen-Hong et J. Owen (2001), *Price Effects of Regulation: Telecommunications, Air Passenger Transport and Electricity Supply*, Productivity Commission Staff Research Paper, AusInfo, Canberra.
- Dowrick, S. (1998), « Explaining the Pick-Up in Australian Productivity Performance », in Productivity Commission and Australian National University.
- Dowrick, S. (2000), *The Resurgence of Australian Productivity Growth in the 1990s: Miracle or Mirage?*, Paper presented to the 29th Annual Conference of Economists.
- Filmer, R. et D. Dao (1994), *Economic Effects of Microeconomic Reform*, EPAC, Background Paper n° 38.

- Forsyth, P. (2000), « Microeconomic Policies and Structural Change », in Gruen, D. et S. Shrestha (éd.) (2000).
- Gretton, P., J. Gali et D. Parham (2003), *The effects of ICTs and complementary innovations on Australia's productivity growth*, Productivity Commission, juillet.
- Gretton, P., J. Gali et D. Parham (2002), *Uptake and Impacts of ICTs in the Australian Economy: Evidence from Aggregate, Sectoral and Firm levels*, Paper prepared from the Workshop on ICT and Business performance, 9 décembre 2002, OCDE, Paris.
- Gruen, D. et S. Shrestha (éd.) (2000), *The Australian Economy in the 1990s*, Proceedings of a Conference, Reserve Bank of Australia, Sydney.
- Hilmer, F.G., M. Rayner et G. Taperell (1993), « The Independent Committee of Inquiry », *National Competition Policy*, AGPS, Canberra.
- Hughes, H. (1985), « Australia and the World Environment – the Dynamics of International Competition and Wealth Creation », in J.A. Scutt (éd.), *Poor Nation of the Pacific: Australia's Future*, Sydney.
- Industry Commission (1995), *The Growth and Revenue Implications of Hilmer and Related Reforms: A Report by the Industry Commission to the Council of Australian Governments*, Canberra, AGPS, mars.
- Jackson Committee to Advise on Policies for Manufacturing Industries (1975), *Policies for Development of Manufacturing Industries*, vol. 1, Report to the Prime Minister, AGPS, Canberra.
- Johnston, A., D. Porter, T. Cobbold et R. Dolamore (2000), *Productivity in Australia's Wholesale and Retail Trade*, Productivity Commission Staff Research Paper, AusInfo, Canberra.
- Le Fouler, L., W. Suyker et D. Turner (2001), « Trade linkages and the trade matrices in the OECD interlink model », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 310.
- Marks, A. et M. Sadeghi (1998), « Testing the Olson Hypothesis Within the Australian Context », *The Australian Economic Review*, vol. 31, n° 2, juin.
- National Competition Council (NCC) (2000a), *Reform of the Legal Professions*, Community Information, Melbourne.
- National Competition Council (2000b), *Reform of Health Care Professions*, Community Information, Melbourne.
- National Competition Council (2001a) *Framework for the Third Tranche Assessment of Governments' Progress with Implementing National Competition Policy and Related Reforms*, AusInfo, Canberra.
- National Competition Council (2001b) *Assessment of governments' progress in implementing national competition policy and related reforms*, AusInfo, Canberra.
- National Competition Council (2002a), *Annual Report 2001-2002*, AusInfo, Canberra.
- National Competition Council (2002b) *Assessment of Governments' Progress in Implementing the National Competition Policy and Related Reforms: Volume One-Assessment*, AusInfo, Canberra (août).
- National Competition Council (2003a), *Assessment of governments' progress in implementing the National Competition Policy and related reforms: 2003, Volume one – Overview of the National Competition Policy and related reforms*, AusInfo, Canberra.
- National Competition Council (2003b), *Assessment of governments' progress in implementing the National Competition Policy and related reforms: 2003, Volume two – Legislation review and reform*, AusInfo, Canberra.
- National Competition Council (2003c), *Assessment of governments' progress in implementing the National Competition Policy and related reforms: 2003, Volume three – Water reform*, AusInfo, Canberra.

- National Competition Council (2003d), *Annual Report 2002-2003*, AusInfo, Canberra.
- National Competition Council (2004), *Submission to the Productivity Commission Review of National Competition Policy Arrangements*, Canberra, juin.
- National Transport Commission (2003), *Strategic Plan 2004/05 to 2006/07*, Melbourne.
- Nguyen-Hong, D. (2000), « Restrictions on Trade in Professional Services », *Productivity Commission Staff Research Paper*, AusInfo, Canberra, août.
- Nicoletti, G., S. Scarpetta et O. Boylaud (2000), « Summary indicators of product market regulation with an extension to employment protection legislation », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 226.
- Nicoletti, G. et S. Scarpetta (2003), « Regulation, Productivity and Growth: OECD Evidence », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 347.
- OCDE (1992), *Études économiques : Australie*, Paris.
- OCDE (2002a), « Échanges intra-branche et intra-groupe et internationalisation de la production », *Perspectives économiques*, n° 71, juin.
- OCDE (2002b), « La relation entre les accords commerciaux régionaux et le système commercial multilatéral : règles d'origine », *Groupe de travail du Comité des échanges*.
- OCDE (2003), *Les sources de la croissance dans les pays de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2004), *Études économiques : Royaume-Uni*, Paris.
- Owens, H. (2003), « Rail Reform Strategies: The Australian Experience », NBER, Working Paper 9592, Cambridge.
- Parham, D. (2002a), *Australia's 1990s Productivity Surge and its Determinants*, Paper presented at the Melbourne Institute/The Australian Conference: Towards Opportunity and Prosperity, Melbourne, avril.
- Parham, D. (2002b), *Productivity Growth in Australia: Are we enjoying a miracle?*, Paper presented to the Communications Research Forum, Canberra, octobre.
- Parham, D. (2002c), *Microeconomic Reforms and the Revival in Australia's Growth in Productivity and Living Standards*, Paper presented to the Conference of Economists, Adelaïde, octobre.
- Parham, D. (2004), « Sources of Australia's Productivity Revival », *Economic Record*, à paraître.
- Parham, D., P. Barnes, P. Roberts et S. Kenneth (2000), *Distribution of the Economic Gains of the 1990s*, Productivity Commission Staff Research Paper, AusInfo, Canberra.
- Parham, D., P. Roberts et H. Sun (2001), *Information Technology and Australia's Productivity Surge*, Productivity Commission Staff Research Paper, AusInfo, Canberra.
- Paterson, I., M. Fink et A. Ogus (2003), « Economic Impact of Regulation in the Field of Liberal Profession in Different Member States », *Institute for Advanced Studies*, Vienne.
- Pilat, D. (1996), « Labour productivity levels in OECD countries: Estimates for manufacturing and selected service sectors », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 169.
- Quiggin, J. (2000), « Discussion », in Gruen, D. et S. Shrestha (éd.) (2000).
- Quiggin, J. (2001), « The Australian Productivity Miracle: A Sceptical View », *Agenda*, vol. 8, n° 4.
- Review of National Road Transport Act 1991* (2002), by Affleck Consulting Pty Ltd and Meyrick and Associates Pty Ltd, for the Australian Transport Council, juillet 2002.
- Scarpetta, S. et T. Tressel (2002), « Productivity and convergence in a panel of OECD industries: do regulations and institutions matter? » *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 342.

- Short, C., A. Swan, B. Graham et W. Mackay-Smith (2001), *Electricity Reform: the Benefits and Costs to Australia*, ABARE paper presented at the OUTLOOK 2001 Conference, Canberra, 27 février-1^{er} mars.
- Snape, R., J. Adams et D. Morgan (1993), *Regional Trade Agreements: Implications and Options for Australia*, Department of Foreign Affairs and Trade, AGPS, Canberra.
- Status Report of the Progress of Rail Reform in Australia. Executive Summary* (2001), by ACIL Consulting, for the National Transport Secretariat, août.
- Vernon Committee of Economic Enquiry (1996), *Report of the Committee of Economic Enquiry*, Commonwealth of Australia, Canberra.
- Wooden, M. (2003), « Long-Hours Working and Enterprise Bargaining », *Agenda*, vol. 10, n° 3.

*Annexe 3.A1***Le cadre institutionnel de la politique de la concurrence**

Le droit australien de la concurrence est un ensemble complexe de principes généraux se doublant d'interdictions spécifiques. Il est le produit d'une longue évolution. C'est en 1906 que l'Australie a adopté sa première loi sur la concurrence, mais les faiblesses constitutionnelles de cette loi et l'interprétation des tribunaux ont limité son champ d'application et son efficacité. Pendant la majeure partie du XX^e siècle, l'économie australienne s'est caractérisée par une forte concentration et une action coordonnée des entreprises, qui bénéficiaient d'une forte protection douanière, alors même que le droit de la concurrence n'était guère utilisé. Après quelques tentatives infructueuses de réforme, la loi de 1974 sur les pratiques commerciales (TPA) a finalement renforcé les bases constitutionnelles du droit de la concurrence. La structure institutionnelle actuelle a été mise en place en 1995, lorsqu'a été créée la Commission australienne de la concurrence et des consommateurs (ACCC), dans le cadre des réformes relevant de la Politique nationale de la concurrence (NCP) préconisées par la commission Hilmer. À cette occasion, l'Autorité de surveillance des prix et la Commission des pratiques commerciales ont été fusionnées et le nouvel organisme a été doté de prérogatives dans le domaine de la protection des consommateurs.

La TPA couvre le droit de la concurrence, la protection des consommateurs et la régulation des monopoles de réseau. L'ACCC, instance indépendante créée par le législateur, a de très larges pouvoirs. Elle est essentiellement chargée de la mise en œuvre du droit de la concurrence et du droit de la consommation et c'est elle qui se prononce sur les conditions et les prix d'accès aux installations essentielles. L'ACCC a activement contribué à promouvoir la concurrence dans les télécommunications, la radiodiffusion/télévision et l'énergie. Le Tribunal australien de la concurrence juge les recours formés contre les décisions de l'ACCC en matière d'autorisation et d'accès aux installations essentielles. Les États et Territoires peuvent appliquer leur propre droit de la concurrence et leur propre réglementation sectorielle, mais les dispositions de la partie IV de la TPA qui concernent la concurrence s'appliquent sur tout le territoire et sont mises en œuvre par l'ACCC. Le Conseil national de la concurrence (NCC), qui n'intervient pas directement dans la mise en œuvre du droit de la concurrence, est chargé de surveiller l'application des accords et engagements de réforme entre les gouvernements australiens qui font l'objet de la NCP; de plus, le NCC formule des recommandations sur les demandes d'accès aux services essentiels. Une autre instance indépendante créée par le législateur, la Commission de la productivité, procède à des enquêtes publiques et donne son avis sur les questions de politique microéconomique et de régulation. Le ministère du Trésor supervise toutes ces instances indépendantes et définit la politique d'ensemble. Le ministre du Trésor peut donner instruction à l'ACCC de réaliser certains travaux, mais ne peut intervenir dans un dossier particulier. Les membres de ces instances exercent leurs fonctions en toute indépendance, mais la désignation des membres de l'ACCC doit être approuvée à la majorité des gouvernements (États et Territoires et État fédéral). Les tribunaux veillent en dernier

ressort à ce que les décisions en matière de droit de la concurrence échappent aux influences politiques. Les tribunaux sont seuls compétents pour toute mesure de contrainte (injonction ou amende) en cas de violation de la loi.

L'ACCC, dotée de larges prérogatives, est une instance de bonne dimension et d'une grande notoriété. Elle se compose de 7 membres à plein-temps et 4 suppléants, plus 4 membres d'office (des régulateurs économiques des autres instances de la Fédération, des États et des Territoires); elle emploie environ 465 personnes. L'ACCC se prononce sur les demandes d'autorisation, accepte les notifications et les engagements, enquête sur les plaintes et agit au civil devant les tribunaux pour qu'ils rendent une injonction ou prononcent une amende en cas d'infraction. La commission Dawson a porté son attention, dans ses recommandations, sur divers problèmes concernant les pouvoirs de l'ACCC et leur exercice. La recommandation ayant le plus d'effet pratique consiste à fixer un délai de six mois pour les décisions de l'ACCC concernant l'autorisation, dans l'intérêt public, de pratiques anti-concurrentielles non conformes à la TPA. En effet, les parties concernées sont très réticentes à utiliser cette procédure d'autorisation parce qu'elle implique de longs délais et parce qu'on considère que l'ACCC n'approuvera que rarement une demande, si tant est qu'elle le fasse. Le demandeur peut saisir le Tribunal de la concurrence si l'ACCC rejette sa demande, mais il doit attendre la décision de l'ACCC pour pouvoir former son recours. Or, l'ACCC a pris plus d'un an pour se prononcer sur une demande en 1998-1999. Toutefois, le délai moyen est tombé à six mois en 2001-2002 et à moins de quatre mois en 2002-2003. Parallèlement, le nombre des demandes et des décisions a augmenté. Fixer un délai précis ne changera guère la pratique actuelle, mais on pourra ainsi limiter la possibilité, pour l'ACCC, d'utiliser les délais comme moyen de négociation. En outre, la commission Dawson a proposé une série d'améliorations techniques pour ce qui est des pouvoirs d'enquête de l'ACCC; il s'agit en particulier de la doter de pouvoirs de perquisition (sur mandat de justice). Mais elle n'a pas considéré que l'ACCC devait avoir la possibilité d'imposer des mesures provisoires, cette compétence devant être laissée aux tribunaux. Cette position est probablement rationnelle, mais le délai risque d'être excessivement long si un tribunal qui n'est pas particulièrement au fait des problèmes de concurrence doit démêler des éléments complexes dans le cadre d'une procédure qui devrait être rapide. Certaines des recommandations visant à encadrer l'action de l'ACCC auraient créé un enchevêtrement bureaucratique d'instances de supervision et de médiateurs dont les compétences auraient pu se recouper; c'est pourquoi le gouvernement n'y a pas donné suite. En revanche, il a entériné les recommandations allant dans le sens d'une moindre médiation de l'ACCC, en approuvant une politique d'absence de commentaires sur ses enquêtes et en limitant les comptes rendus de ses actions en justice en faveur qu'ils soient « conformes au seul objectif de bonne compréhension de la décision de justice par le public ».

Les règles de la TPA concernant les accords restrictifs reposent sur des principes solides et d'application large, qui se traduisent par une réglementation parfois complexe et très détaillée. Une réglementation aussi détaillée exige des ajustements lorsqu'elle entrave ou empêche involontairement une action efficiente des entreprises. La commission Dawson a formulé de judicieuses propositions pour remédier à certains de ces problèmes; il s'agirait, par exemple, d'appliquer un critère à base économique pour se prononcer sur les effets concurrentiels effectifs de la subordination de vente, au lieu d'interdire purement et simplement cette pratique (sous réserve d'autorisation) et, également, de faire en sorte que les entreprises communes ne soient frappées d'interdiction que si elles réduisent sensiblement la concurrence.

La quasi-totalité de l'économie est maintenant soumise au droit commun de la concurrence, en partie grâce au processus enclenché par la NCP, dont l'un des principaux objectifs était de mettre fin, par un programme ambitieux et de large portée, à tout ce qui, dans la réglementation, limitait inutilement la concurrence. Pour ce faire, on a systématiquement réexaminé les réglementations en vigueur et contrôlé les nouveaux textes, en partant de

l'idée que la réglementation ne doit pas limiter la concurrence, sauf s'il peut être démontré que les avantages d'une mesure restrictive pour l'ensemble de la collectivité l'emportent sur son coût et que les objectifs de la réglementation ne peuvent être atteints qu'en limitant la concurrence. Du fait de la structure fédérale, des problèmes se sont posés lorsqu'il s'est agi de concevoir et de mettre en œuvre les mesures nécessaires. La Constitution répartit les pouvoirs de telle sorte que l'État fédéral ne peut agir directement que dans certaines limites à l'égard des comportements des agents économiques autres que les personnes morales. Les personnes physiques (par exemple les membres des professions libérales), les organismes qui ne sont pas constitués en société comme les offices de commercialisation opérant sur le territoire d'un État, de même que les instances placées sous l'autorité des gouvernements des États, relèvent de la compétence des États. Si l'on est parvenu à une application uniforme et large, c'est surtout grâce aux accords entre les gouvernements des États et de l'État fédéral, qui ont permis de coordonner et d'harmoniser la réglementation des États et la réglementation fédérale. Pour favoriser les réformes, l'accord de 1995 créant la NCP prévoit des financements au profit des États et Territoires. Ces financements sont censés correspondre à la part de l'État ou du Territoire dans les recettes supplémentaires dégagées grâce aux réformes en faveur de la concurrence. Si, dans ses évaluations, le NCC considère que les réformes n'ont pas assez avancé, le financement doit être réduit.

La NCP s'est efforcée de limiter les dérogations aux dispositions de la TPA qui concernent la concurrence. Pour autoriser ou imposer une pratique anticoncurrentielle (c'est-à-dire une pratique qui, sinon, serait contraire à la TPA), il faut une réglementation expresse et précise, aussi bien pour ce qui est de la pratique en cause que de l'intention de déroger à la TPA. Le gouvernement adoptant une telle réglementation doit la notifier à l'ACCC dans les 30 jours à compter de son adoption. La réglementation doit faire l'objet d'un examen périodique, dans le cadre de l'Accord sur les principes de concurrence, au moins une fois tous les dix ans. Lors de cet examen, c'est le critère général de base de la NCP qui s'applique : la réglementation ne doit être conservée que si les avantages qui découlent des restrictions à la concurrence pour l'ensemble de la collectivité l'emportent sur leur coût. Les textes d'application ne peuvent avoir une durée de validité supérieure à 2 ans.

Au niveau fédéral, il existe des régimes spécifiques pour les télécommunications et pour la navigation maritime et des régimes dérogatoires pour les services postaux et les exportations de blé. Le système cartellisé des conférences maritimes est contesté dans la plupart des États et Territoires depuis quelques années, mais un régime spécial reste fréquent, sous une forme ou sous une autre. Le fait que l'Australie conserve un régime dérogatoire de large portée – même si elle est inévitablement tributaire, de par sa situation géographique, de services maritimes efficients – est une anomalie.

De très nombreuses lois ont été réexaminées dans le cadre de la NCP. Sur un total d'environ 1 800 lois examinées entre 1996 et 2003, près de la moitié concernaient les secteurs prioritaires de l'eau, des industries primaires, des communications, de la loyauté commerciale et de la protection des consommateurs, des assurances et retraites, de la santé, des professions juridiques et autres, des produits pharmaceutiques, des règles d'urbanisme, du commerce de détail, des réglementations sociales et des transports. Mais ce processus n'a pas été entièrement mené à bien. Au total, 70 % environ des lois désignées ont été réexaminées et modifiées, mais pour les secteurs prioritaires le pourcentage est nettement plus faible, à savoir 56 %. Les résultats sont variables; l'État fédéral n'a réexaminé que 40 % ou moins des réglementations prioritaires, alors que certains États en sont à près de 80 % (NCC, 2003). Le dispositif de la NCP doit être revu en septembre 2005; pour préparer cette révision, la Commission de la productivité analyse actuellement l'impact des réformes à ce jour et les nouvelles mesures qui pourraient être prises pour améliorer sensiblement la situation. Son rapport est attendu au début de 2005.

La NCP a également abouti à une approche globale et novatrice de la réforme des monopoles traditionnels dans le secteur des infrastructures. Ses grands principes sont en particulier la neutralité concurrentielle des activités du secteur public, la réforme structurelle des monopoles publics lorsqu'ils sont privatisés et que leurs marchés sont ouverts à la concurrence, et la surveillance indépendante des tarifs pratiqués par les entreprises publiques. Les procédures destinées à faciliter l'accès aux services monopolistiques d'infrastructure résultent du « régime national d'accès », ensemble de règles et d'institutions conçues pour régler les problèmes rencontrés dans la mise en œuvre d'un grand nombre de réformes lorsque les nouveaux concurrents potentiels ont besoin des services fournis par l'opérateur historique. En résumé, le NCC et le ministre compétent décident si un « service » donné est « déclaré » comme faisant l'objet d'un régime d'accès; lorsqu'un service a donné lieu à une telle déclaration, l'ACCC est chargée de surveiller la conception des règles d'accès et tranche les différends qui peuvent surgir. En cas de refus d'accès à des installations essentielles, les plaintes sont fort justement traitées de la même manière qu'en cas de refus de vente par une entreprise disposant d'un pouvoir de marché. Néanmoins, le dispositif n'est pas universel, le régime étant différent d'un secteur à l'autre. Dans certains cas, on s'appuie davantage sur la négociation et l'arbitrage et, dans d'autres, on fait davantage appel à la réglementation. Le Régime national d'accès a fait l'objet d'un réexamen et il ne devrait être modifié que sur des points relativement mineurs, pour mieux cibler son champ d'application et améliorer son fonctionnement.

*Annexe 3.A2***Branches d'activité concurrentielles : principaux problèmes****Licences pour les boissons alcoolisées et réglementation de la vente d'essence au détail**

La réglementation concernant les licences pour la vente de boissons alcoolisées est très différente d'un État à l'autre. Les réglementations qui protègent certaines valeurs sociales, par exemple l'âge minimum légal pour la consommation d'alcool, n'ont pas été remises en cause par la Politique nationale de la concurrence (NCP) ; du reste, elles n'influent guère sur la concurrence. Mais il existe certaines réglementations pour lesquelles la justification reposant sur l'intérêt public doit jouer, puisqu'elles entravent la concurrence sur le marché de la vente au détail des boissons alcoolisées. Souvent, les réglementations limitent le nombre de vendeurs potentiels, certains États imposant, par exemple, un critère des « besoins publics » pour l'ouverture d'un nouveau point de vente dans une zone déterminée. De plus, dans certains États, la réglementation n'est pas la même pour les différentes catégories de vendeurs de boissons alcoolisées conditionnées (ce qui favorise les titulaires d'une licence générale) et/ou restreint les possibilités commerciales des titulaires de licences¹. Les détaillants indépendants sont inquiets de l'impact que peut avoir sur la concurrence le développement des grandes chaînes de distribution. La création de magasins de style « entrepôt » par les deux grandes chaînes de distribution (et quelques indépendants) peut également influencer sur la concurrence en faisant baisser des prix pour un grand nombre de produits (ACCC, 2004). Dans l'État de Victoria, une série de mesures ont été adoptées pour aider les détaillants indépendants à rester concurrentiels après la déréglementation du marché en 2006. Il s'agit en particulier de donner des conseils commerciaux et d'assurer une formation aux détaillants indépendants, et également de subventionner les programmes qui œuvrent en faveur d'une vente responsable des boissons alcoolisées. Dans un autre domaine, celui de la vente d'essence au détail, deux États – l'Australie occidentale et l'Australie du Sud – ont une réglementation qui restreint la concurrence en limitant la liberté de fixation des prix et en empêchant l'entrée de nouveaux vendeurs. À en juger par des statistiques récentes, le secteur australien des boissons alcoolisées conditionnées est largement concurrentiel, Metcash², Coles et Woolworth représentant 82 % du marché.

Bons de réduction pour l'achat d'essence

Distribués par les grandes surfaces alimentaires, les bons de réduction pour l'achat d'essence sont de nature à renforcer le pouvoir de marché des grands distributeurs, avec des conséquences à long terme pour la concurrence et pour le bien-être économique. Ce dossier – de même que celui de l'acquisition de supermarchés indépendants par une chaîne nationale – a fait l'objet récemment d'une étude de l'ACCC. Celle-ci a décidé de laisser les choses en l'état, considérant que ces bons de réduction pour l'achat d'essence présentaient des « avantages substantiels » pour les consommateurs. En effet, ils favorisent la

concurrence et une baisse des prix sur le marché des carburants, tout en incitant les détaillants à se montrer plus innovants pour les éléments hors prix (notamment en élargissant la gamme de leurs services) s'ils veulent conserver ou développer leur part de marché (ACCC, 2004)³.

Réglementation des services de santé et des services juridiques

Les restrictions d'exercice en vertu desquelles l'exercice d'une profession est réservé à des professionnels qualifiés ou agréés peuvent se justifier par des risques importants pour les consommateurs, sur le plan sanitaire ou financier. Mais ces restrictions peuvent également renchérir les services si elles limitent leur offre. Dans ce contexte, les restrictions d'exercices de large portée sont de nature à créer des distorsions, car elles sont susceptibles de limiter indûment certaines activités courantes à faible risque⁴. La réglementation des professions juridiques offre un exemple d'amples restrictions d'exercice qui limitent la concurrence en empêchant des non-juristes correctement formés d'entrer sur le marché. Au niveau des États, le fait, pour une personne non qualifiée, de fournir des services juridiques, constitue une infraction pénale, le droit de fournir ces services étant réservé exclusivement aux praticiens inscrits. Néanmoins, la définition de l'activité juridique – différente d'un État à l'autre⁵ – est quelque peu imprécise, en ne distinguant pas clairement entre les services qui exigent une formation juridique complète et les autres services, moins techniques, qui ne nécessitent pas une telle compétence. Dans trois États, par exemple, les mutations immobilières continuent de relever de l'activité juridique, alors que dans les autres États, des non-juristes, en concurrence avec les professionnels du droit, peuvent rédiger des actes de mutation immobilière. L'ouverture de ce marché en Nouvelle-Galles-du-Sud s'est traduite par une baisse de 17 % des honoraires entre 1994 et 1996. Les problèmes de concurrence peuvent tenir également aux modalités des restrictions d'exercice, notamment lorsqu'il est interdit d'exécuter contre rémunération certains actes qui ne sont pas prohibés, car on voit alors que cette restriction est d'ordre commercial et ne se rattache pas directement à la protection du public⁶.

Les restrictions à la propriété de l'entreprise tiennent à un supposé conflit entre obligations commerciales et obligations professionnelles, certains États ou Territoires, pour prendre l'exemple des professionnels de la santé, interdisant l'emploi de professionnels par des non-professionnels ou réservant la propriété d'une entreprise de santé, dans des domaines comme la dentisterie ou l'optométrie, à des professionnels de la santé. Ces restrictions s'appliquent aux pharmacies, dans tous les États (en dehors du Territoire du Nord); en outre, le nombre d'offices dont un pharmacien peut être propriétaire est limité et un non-pharmacien ne peut détenir une participation financière dans une pharmacie. La réglementation fédérale comporte également certaines restrictions en réglementant le nombre et l'implantation des pharmacies dans le cadre du Régime de prestations pharmaceutiques (PBS) (voir l'encadré 3A2.1)⁷. Dans le cas des services juridiques, les cabinets d'avocats doivent en général appartenir à des avocats, les bénéfices ne pouvant être répartis qu'entre avocats. Par conséquent, il est difficile pour les avocats de constituer des cabinets pluridisciplinaires avec d'autres professionnels, par exemple des comptables et des consultants en gestion.

Pour justifier les restrictions à la propriété dans certaines activités, on invoque généralement le souci de préserver l'indépendance professionnelle, de façon à protéger le public contre une prise de décision indûment axée sur les préoccupations commerciales. Mais il n'y a guère d'éléments démontrant l'existence d'un lien entre les restrictions à la propriété et le maintien d'une éthique professionnelle⁸. Or, ces restrictions peuvent imposer un coût aux consommateurs et aux professionnels concernés, en limitant l'entrée de nouveaux

Encadré 3A2.1. **La réglementation fédérale dans le domaine de la santé et son impact sur la concurrence***

L'État fédéral régleme le secteur de la santé et des produits pharmaceutiques *via* le système Medicare, qui rembourse certains services médicaux privés, comporte la gratuité des soins hospitaliers en cas de nécessité et subventionne l'achat de produits pharmaceutiques. L'objectif général de la réglementation fédérale est un accès géographique équitable à des soins efficaces et de qualité; pour ce faire, elle détermine qui peut fournir les services ouvrant droit à Medicare ou aux prestations pharmaceutiques.

Les principales restrictions à la concurrence qui résultent de la réglementation fédérale dans le secteur de la santé sont les suivantes selon le rapport d'évaluation établi par le NCC en 2003 sur la NCP, sont les suivantes :

- *Nombre de prestataires Medicare* : une loi de 1996 limite l'entrée dans les services médicaux privés, les nouveaux diplômés devant accomplir une formation supplémentaire pour pouvoir obtenir leur numéro de prestataire Medicare. Il s'agit d'améliorer la qualité des soins de médecine générale et de faire en sorte que les médecins soient également répartis sur tout le territoire. Selon le NCC, le gouvernement fédéral a respecté ses obligations en vertu des dispositions de l'Accord sur la politique de la concurrence qui concernent le numéro de prestataire Medicare. La modification de la formation des généralistes dans le cadre du budget 2000 est considérée comme ayant atténué les restrictions liées au numéro de prestataire Medicare qui entravent la concurrence.
- *Agrément des centres de prélèvement pour analyses* : la loi de 1973 sur l'assurance maladie limite, dans le cadre du régime de licence des centres de prélèvement, le nombre de centres pouvant fournir des services bénéficiant des prestations Medicare, ce qui entrave l'entrée sur le marché. Il s'agissait de faciliter la gestion des coûts de Medicare. Le nouveau régime d'agrément des centres de prélèvement, mis en place en 2001, continue de limiter le nombre des centres qu'un responsable agréé de services d'analyses de laboratoire peut exploiter. Mais il comporte également une déréglementation partielle des centres de prélèvement, puisque l'attribution de l'agrément ne repose plus sur le nombre de participants, mais sur l'activité au cours des douze derniers mois en termes d'épisodes pathologiques. Dans son rapport d'évaluation, le NCC a considéré qu'il était dans l'intérêt public de maintenir le nouveau dispositif (mis en place progressivement en quatre ans à partir de décembre 2001) jusqu'en 2005 pour pouvoir tirer parti de ses effets bénéfiques, puisque la mesure de déréglementation favorise la concurrence.
- *Régime de prestations pharmaceutiques (PBS), règles applicables aux pharmacies* : le PBS est régi par une loi fédérale, complétée par un accord avec l'Association des pharmaciens australiens. Au niveau fédéral, la principale mesure restrictive consiste à limiter le nombre et l'implantation des pharmacies agréées PBS, afin d'assurer une répartition équitable des pharmacies sur l'ensemble du

Encadré 3A2.1. **La réglementation fédérale dans le domaine de la santé et son impact sur la concurrence*** (suite)

territoire et d'enrayer la progression des dépenses PBS. La loi comporte également des restrictions pour la relocalisation d'une pharmacie existante. Le rapport Wilkinson (1999) a recommandé qu'à partir du milieu de 2001 on mette fin aux restrictions concernant la création et la relocalisation d'une pharmacie, aucun élément convaincant ne démontre que ces restrictions étaient au total dans l'intérêt public. Le gouvernement fédéral s'est en revanche prononcé pour un assouplissement progressif et ciblé des règles d'implantation, avec possibilité de réexamen d'ici à la négociation du prochain accord avec la profession (à partir de juillet 2005). Le NCC a considéré qu'il était dans l'intérêt public de mettre en place progressivement les réformes, mais pas de conserver les restrictions. Selon lui, le gouvernement fédéral a respecté ces obligations en vertu de l'Accord sur la politique de la concurrence pour ce qui concerne les restrictions à l'implantation des pharmacies, étant donné que, comme convenu entre le gouvernement fédéral et l'Association des pharmaciens australiens, ces restrictions doivent être réexaminées au cours de la période 2001-2005.

- *Restrictions à l'assurance maladie privée* : L'assurance maladie privée est soumise à diverses restrictions, notamment une obligation d'enregistrement des organismes d'assurance maladie ainsi qu'un contrôle des produits et des prix. Elles visent à favoriser le financement privé des services de santé en Australie et à assurer l'accessibilité de ces services à une grande partie de la population. Conformément à la loi nationale sur la santé et aux règlements connexes, le gouvernement fédéral limite, par exemple, les services pris en charge par les organismes privés d'assurance maladie et impose une tarification uniforme. Ces réglementations peuvent entraver la concurrence entre organismes d'assurance maladie, avec des conséquences négatives pour le choix des consommateurs et les coûts d'exploitation. La tarification uniforme, par exemple, empêche de différencier les primes en fonction du sexe, de l'âge ou de l'état de santé, puisque chacun paie la même prime d'assurance. Il en résulte une charge plus lourde pour les affiliés les plus jeunes et ceux qui sont en bonne santé, puisque, comparativement, ils paient davantage. Le régime de tarification sur la durée de vie mis en place en 2000 permet de moduler la prime en fonction de l'âge pour les nouveaux affiliés. Le NCC considère que cette tarification peut être conforme aux principes de l'Accord sur la politique de la concurrence, mais ne la juge pas clairement bénéfique au total à long terme. C'est pourquoi il recommande un réexamen formel des principes de tarification uniforme.

* Cet encadré s'inspire de NCC (2001a, 2002b et 2004b).

prestataires sur le marché et en bridant l'innovation. Plusieurs États ou Territoires ont pris des mesures pour qu'une influence commerciale induite ne s'exerce pas sur les décisions d'ordre clinique, en incriminant de tels comportements. Cette solution entraîne des coûts d'application de la loi, mais diminue les coûts des restrictions à la propriété pour les patients et les professionnels de la santé. Il existe d'autres restrictions, notamment pour la publicité, les consommateurs ne devant pas être trompés par de fausses allégations. Mais cela peut entraver la concurrence, puisqu'il est alors plus difficile pour un nouvel entrant de se faire connaître et pour le consommateur de comparer les services et prix offerts. Dans ses évaluations, le NCP s'est généralement prononcé pour un assouplissement des restrictions à la publicité. Mais ces restrictions subsistent et créent des problèmes de concurrence. Dans le cas des professions juridiques, de nouvelles restrictions à la publicité ont été adoptées récemment dans certains États en réaction à la hausse des primes d'assurance responsabilité civile (Deighton-Smith 2001 ; NCC 2001a, 2003b).

Dans les professions de santé, la concurrence est également entravée par les restrictions concernant le nombre de médecins formés en Australie et le nombre des médecins formés à l'étranger qui peuvent s'installer dans le pays. Le gouvernement fédéral fixe le nombre des places subventionnées dans les écoles de médecine et le nombre de places de formation pour les différentes spécialités médicales est fonction des objectifs de planification définis par la Commission consultative australienne pour les effectifs médicaux. Les obstacles à l'installation de professionnels formés à l'étranger tiennent à la réglementation de l'immigration et à l'obligation d'enregistrement des médecins. Outre qu'elles excluent probablement des praticiens compétents, ces restrictions sont de nature à créer une pénurie « artificielle », avec toutes les conséquences négatives pour les prix des soins et pour la qualité des services sous l'angle de la durée d'attente pour les patients (NCC 2000b).

Autres professions

En dehors des professions de santé et des professions juridiques, il existe des réglementations qui restreignent la concurrence dans d'autres professions et métiers, mais pas au même degré. Ces réglementations concernent l'autorisation d'exercice ou l'obligation d'enregistrement pour une série de métiers, par exemple détective privé, prestataire de services de sécurité ou moniteur d'auto-école. Les réglementations sont très différentes d'un État à l'autre ; elles vont de tests complexes des qualifications et de la personnalité à un régime de « licence négative », qui n'exige pas d'enregistrement préalable. On peut enfin se demander si le régime de licence ou d'enregistrement mis en place dans certaines professions (notamment vente aux enchères, mutations immobilières et travail intérimaire) dans certains États est bien nécessaire (NCC, 2003a).

Notes

1. Selon le NCC, la réforme des réglementations limitant la concurrence dans le secteur des boissons alcoolisées a été difficile à mettre en œuvre, le Victoria, le Territoire de la capitale et la Tasmanie étant les seuls États à avoir respecté leurs obligations au titre de l'Accord sur les principes de concurrence dans ce secteur au moment du rapport d'évaluation de 2003 concernant la Politique nationale de la concurrence (NCC, 2003a et 2004). Depuis, la Nouvelle-Galles-du-Sud a réformé ses réglementations qui limitaient la concurrence.
2. Metcash est la plus grosse entreprise indépendante australienne pour la vente en gros et la distribution de produits alimentaires, de produits réfrigérés et d'articles d'usage courant aux détaillants indépendants de tous les États (sauf l'Australie occidentale).
3. Le dispositif de bons de réduction examiné par l'ACCC concernait les deux grands distributeurs, Coles Myer Ltd et Woolworths Limited. Ce type de bons de réduction constitue une forme de subordination de vente, interdite par la loi de 1974 sur les pratiques commerciales (TPA). Une exemption est toutefois possible sur notification à l'ACCC, qui se prononce en mettant en balance des avantages potentiels pour le public et les effets nocifs, essentiellement anticoncurrentiels.
4. Dans certaines professions, notamment la dentisterie, différentes activités sont réservées aux professionnels et paraprofessionnels concernés, certains services pouvant être fournis par plusieurs catégories de paraprofessionnels, alors que d'autres services à plus haut risque sont réservés aux dentistes (Deighton-Smith et autres, 2001).
5. La définition de l'activité juridique varie d'un État à l'autre, mais en général elle couvre la rédaction et la préparation d'actes relevant du domaine des successions, ou de documents créant des droits entre les parties, concernant des biens meubles ou immeubles ou se rattachant à une action en justice (NCC, 2001b).
6. Voir Deighton-Smith et autres, 2001 ; NCC (2001b et 2003a).
7. Les autorités fédérales et les autorités des États sont compétentes pour la réglementation des pharmacies. Comme dans les autres professions de santé, la réglementation des États et Territoires concerne les règles d'accès, l'obligation d'enregistrement et les restrictions d'exercice géographiques et autres.
8. Après l'examen de sa réglementation dans le cadre de la NCP, la Nouvelle-Galles-du-Sud a conclu que pour atteindre les objectifs de politique de la concurrence concernant les professions juridiques, il fallait mettre davantage l'accent sur la responsabilité de l'individu que sur les restrictions à la propriété (NCC, 2001a).

*Annexe 3.A3***Orientation actuelle de la politique commerciale australienne**

Le droit de douane général sur les biens manufacturés n'est plus aujourd'hui que de 5 %. Un droit de 15 % sur les voitures particulières et un droit qui peut aller jusqu'à 25 % pour les textiles, l'habillement et la chaussure* font monter la moyenne, mais dans ces secteurs il y aura de nouvelles baisses des droits de douane en 2005. Des crédits spéciaux sont accordés à titre d'aide dans le secteur de l'automobile et dans celui du textile, de l'habillement et de la chaussure. À l'autre extrême, il n'y a pas de droits de douane sur les importations de produits alimentaires, de livres et d'équipements médicaux et scientifiques. Comme on l'a indiqué, le droit de douane sur les autres produits est de 5 %. Le niveau moyen de protection tarifaire de l'agriculture, 0,3 %, est très faible par rapport à la plupart des autres pays. Mais il faut tenir compte de l'obstacle non tarifaire que représente un régime très strict de quarantaine et d'inspection.

Certains produits ou certains pays bénéficient d'un traitement spécial. Dans ce cas, lorsque le droit de douane général est de 5 % et qu'il n'y a pas de fabricant australien de produits équivalents, une demande de concession tarifaire permettra de ramener le droit à 3 % pour les biens industriels et commerciaux et à 0 % pour les biens de consommation. Une franchise peut être également accordée si les biens sont par ailleurs destinés à être utilisés dans les industries extractives, le traitement des minéraux, l'agriculture, le conditionnement de produits alimentaires et la transformation de denrées alimentaires. De plus, l'Australie a mis en place un régime de contingents et de franchises pour tous les biens originaires des pays les moins avancés selon la classification des Nations unies, ainsi que pour les biens provenant du Timor oriental. À l'égard de la Nouvelle-Zélande, du Canada et de Singapour, des droits préférentiels s'appliquent aux importations dans le cadre d'accords commerciaux bilatéraux. La plupart des marchandises importées de ces pays entrent en franchise.

Il n'y a plus de quotas, mais il subsiste d'autres obstacles non tarifaires. Les produits importés en Australie en violation du régime strict de quarantaine sont saisis et peuvent être confisqués. Un contrôle strict est également exercé en ce qui concerne l'étiquetage des produits importés. Des droits antidumping ou compensateurs peuvent être imposés lorsque des marchandises font l'objet d'un dumping ou sont subventionnées de telle sorte qu'elles causent un préjudice important à l'industrie australienne. Pour les droits antidumping et compensateurs, le nombre de procédures engagées est relativement stable depuis cinq ans,

* Le droit de douane sur les vêtements et certains textiles finis est actuellement de 25 %; il est de 15 % sur les draps de coton, les textiles tissés, les tapis et les chaussures, et de 10 % pour les sacs de couchage, le linge de table, les serviettes de toilette et les pièces de chaussures.

15 procédures ayant été entamées en 2002-2003. Ces 15 affaires, qui relevaient toutes de l'antidumping, représentent plus de trois fois le chiffre pour 1994-1995, mais seulement environ un quart de celui pour 1992-1993. En 2001-2002, l'Australie comptait pour 5 % dans le nombre total, dans le monde entier, des procédures visant à instaurer des droits antidumping ou compensateurs, ce qui la place au septième rang dans le monde. Aux trois premières places, on trouvait les États-Unis, l'Union européenne et l'Inde (Commission de la productivité, 2003b).

*Annexe 3.A4***Évaluation de la politique commerciale****L'impact de la libéralisation des échanges sur l'économie australienne**

On verra dans cette annexe que la libéralisation des échanges explique pour une large part les très bonnes performances économiques de l'Australie depuis les années 90. L'ouverture au commerce extérieur peut se répercuter sur la croissance économique de plusieurs manières. Premièrement, les prix plus bas à l'importation font baisser les prix intérieurs et améliorent ponctuellement le bien-être des consommateurs. Deuxièmement, si les partenaires commerciaux réduisent eux aussi leurs obstacles à l'importation, une augmentation des exportations accroît la production (si la production est inférieure aux capacités), puis les prix à l'exportation (les termes de l'échange s'améliorant donc). Enfin, le fait que la concurrence soit durablement plus vive sur le marché intérieur peut favoriser l'innovation et l'efficacité, ce qui est de nature à accélérer le rythme potentiel de croissance du PIB. Mais, bien que les explications ne manquent pas, il est plus difficile de modéliser l'impact d'une plus grande ouverture des échanges sur la croissance. Néanmoins, on peut tirer des ouvrages empiriques récents la conclusion générale suivante : au total, les résultats de régressions internationales montrent que les échanges favorisent la croissance. Il semble également qu'ils aident au rattrapage du point de vue du revenu par habitant (voir Ahn et Hemmings, 2000, pour un aperçu des études empiriques).

La libéralisation des échanges a grandement progressé au début des années 70, avec la baisse générale de 25 % des droits de douane frappant les importations de produits manufacturés, alors même que des réformes étaient mises en œuvre pour améliorer l'efficacité dans les principaux secteurs agricoles exportateurs (encadré 3A4.1). Dix ans plus tard sont intervenues de nouvelles réformes de grande ampleur, lorsque l'économie australienne s'est davantage internationalisée grâce au flottement de sa monnaie et à la levée du contrôle des changes. Cette ouverture sur la concurrence internationale a fait pression dans le sens d'une plus grande efficacité des services d'utilité publique et d'une plus grande flexibilité sur les marchés de facteurs.

Le commerce extérieur joue un rôle de plus en plus grand dans l'économie australienne, comme d'ailleurs dans tous les autres pays (tableau 3.A4.1). Au cours des années 90, l'ouverture des échanges (ratio commerce extérieur/PIB) s'est accrue légèrement plus en Australie que dans la moyenne pour la zone de l'OCDE. Cette évolution s'explique surtout par les échanges de marchandises, car les échanges de services ne contribuent pas encore beaucoup à la croissance économique. Par ailleurs, les exportations totales sont fortement tributaires des biens non manufacturés¹ et les échanges intrasectoriels sont comparativement faibles. Ce faible niveau des échanges intrasectoriels est dû à ce que, en général, une forte proportion des exportations australiennes de biens manufacturés consiste en une transformation relativement simple de matières premières, dont l'Australie est bien

Encadré 3A4.1. **L'évolution de la politique commerciale australienne**

Outre les très nombreuses réformes économiques (voir le chapitre 3), on considère que la libéralisation des échanges explique pour beaucoup comment l'économie australienne s'est redressée après le creux de 1990. Les réformes sont intervenues durant la décennie 70 et, encore plus, dans les années 80. La baisse des droits de douane au cours de cette période s'est traduite par une nette réduction du niveau d'aide effective aux industries qui sont en concurrence avec des importations. Par exemple, le taux moyen effectif pour le secteur manufacturier est tombé de 35 % en 1972-73 à environ 5 % en 2002-03. Mais les progrès ne se sont pas toujours opérés de façon régulière, comme on le verra ci-après. De plus, sauf dans le secteur de l'automobile et dans celui du textile, de l'habillement et de la chaussure, et exception faite également d'accords récents de libre-échange, il n'y a pas eu depuis 1996 de baisse systématique des droits de douane. La Commission de la productivité (1999b) décrit ainsi les principales étapes de la libéralisation de la politique commerciale australienne :

- En 1971, le gouvernement a annoncé un réexamen des droits de douane par la Commission des droits de douane. Le gouvernement a néanmoins souligné qu'il ne s'engageait aucunement à mettre en œuvre les recommandations qui seraient formulées.
- En 1973, le gouvernement a décidé une réduction générale des droits de douane de 25 %. L'aggravation ultérieure du chômage a été attribuée par l'opinion essentiellement à cette baisse des droits de douane, contrairement aux résultats des études analytiques. Une nouvelle baisse généralisée des droits de douane a été jugée difficile sur le plan politique.
- On en est revenu en conséquence à l'approche fragmentaire. Les mesures non tarifaires ont été privilégiées pour faire face à l'aggravation du chômage. Un partage du marché a été mis en place au moyen de quotas d'importation « temporaires » au milieu des années 70, ces quotas concernant surtout les industries fortement aidées (ils n'ont été supprimés qu'en 1988 dans le secteur de l'automobile et en 1993 dans le secteur du textile, de l'habillement et de la chaussure).
- En 1982, le gouvernement a annoncé que toute réduction générale de la protection était exclue pour le moment.
- Une nouvelle approche plus large a été adoptée pour le réexamen de l'aide à l'industrie à partir du début des années 80. Des mesures de politique industrielle ont été mises en place dans certains secteurs à partir de 1983, en essayant d'uniformiser les aides, d'améliorer l'efficacité et d'accroître les exportations. Le gouvernement a envisagé de plus en plus les mesures de développement industriel dans un cadre général, par exemple en aidant la recherche-développement par des dispositifs d'application générale.
- En 1983 est entré en vigueur l'accord de rapprochement économique entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Cet accord a mis en place une libéralisation progressive des échanges entre les deux pays pour la plupart des produits et a fait l'objet de trois réexamens; il s'est agi en particulier d'élargir son champ d'application à l'harmonisation d'un certain nombre de mesures non tarifaires.

Encadré 3A4.1. **L'évolution de la politique commerciale australienne** (suite)

- En 1988, le gouvernement a rendu public un programme sur quatre ans de baisse progressive des droits de douane nominaux pour la plupart des importations (sauf pour le secteur de l'automobile et pour celui du textile, de l'habillement et de la chaussure). Les droits de douane supérieurs à 15 % devaient être ramenés progressivement à 15 % et ceux entre 10 % et 15 % devaient être réduits à 10 %.
- En 1991, le gouvernement a fait savoir qu'il poursuivrait son programme de réduction progressive des droits de douane. Le droit général devait être abaissé à 5 % d'ici juillet 1996. Les droits sur les voitures particulières devaient être ramenés de 35 % en 1992 à 15 % en 2000. Les droits sur les textiles, l'habillement et la chaussure ne devaient pas être supérieurs à 25 % en 2000.
- En 1997, le gouvernement a décidé de geler à leur niveau de 2000 les droits de douane dans le secteur des textiles, de l'habillement et de la chaussure et dans celui de l'automobile; une baisse était prévue pour 2005.
- En 2002 et 2003, le gouvernement a annoncé de nouvelles mesures de modification et de réduction des droits de douane pour les deux secteurs précités.
- En 2003, l'Australie et Singapour ont signé un accord de libre-échange, le premier accord signé par l'Australie depuis celui avec la Nouvelle-Zélande. L'Australie a également signé avec la Chine un Cadre pour le commerce et l'économie, avec l'engagement de réaliser une étude conjointe de faisabilité d'un éventuel accord de libre-échange entre les deux pays.
- En 2004, l'Australie et les États-Unis ont signé un accord de libre-échange, qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2005. L'Australie a également signé un accord de libre-échange avec la Thaïlande en 2004, dont l'entrée en vigueur est également fixée au 1^{er} janvier 2005.

Source : Commission de la productivité (1999b); OCDE.

pourvue, ces opérations de transformation ne se prêtant pas à une division du travail entre différents pays (OCDE, 2002). C'est ce que montrent bien les données concernant les ratios d'exportation et la pénétration des importations, dont il ressort que les activités de haute technologie sont clairement les plus intégrées au niveau international.

La protection amoindrie des importations a sans doute favorisé l'exportation dans le secteur manufacturier australien (Marks et Sadeghi, 1998). Surtout, malgré l'avantage comparatif ancien pour la production de certaines matières premières, l'ouverture au commerce

Tableau 3.A4.1. **L'ouverture à la concurrence internationale dans un certain nombre de pays de l'OCDE¹**

Moyenne du ratio d'exportation et de la pénétration des importations

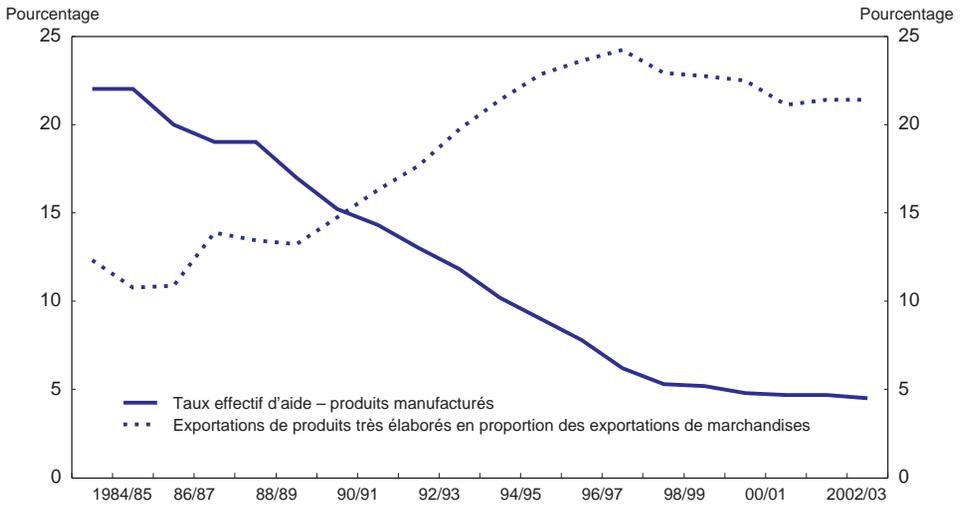
	1991	1999
Ordinateurs	46.7	60.8
Aéronefs	41.7	53.1
Instruments scientifiques	27.3	39.3
Radio, TV, communications	28.1	39.2
Textile, habillement	24.7	35.3
Machines et outillage	27.2	34.6
Véhicules à moteur	30.1	34.6
Matériel électrique	21.1	33.8
Chimie	24.8	32.6
Transport, autres	31.5	31.5
Produits pharmaceutiques	16.4	27.4
Total secteur manufacturier	19.7	25.8
Construction navale	22.4	24.3
Métallurgie de base	19.0	22.8
Industrie manufacturière	15.6	22.2
Caoutchouc, plastique	17.5	20.7
Bois	12.5	15.3
Minerais non métalliques	10.7	12.9
Pr. alim., boissons, tabac	9.8	11.8
Raffinage du pétrole	12.5	11.8
Produits métalliques	8.6	11.1
Papier, imprimerie	9.8	10.9

1. Pays membres de l'OCDE pris en compte : Allemagne, Australie, Autriche, Canada, Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, France, Irlande, Italie, Japon, Norvège, Portugal, Royaume-Uni, Suède.

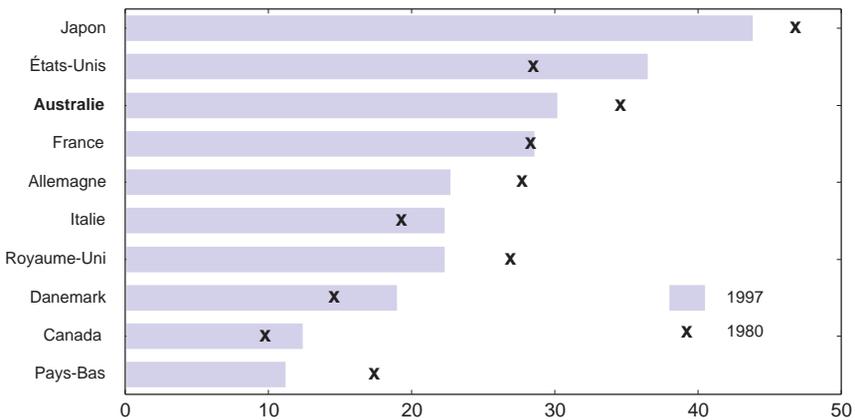
Source : OCDE, base de données STAN, juin 2003.

extérieur paraît avoir déclenché un processus de changement de la composition des exportations. Les exportations australiennes traditionnelles de minerais, de combustibles et de produits agricoles représentent toujours une forte proportion des exportations de marchandises, mais leur part dans les exportations totales a diminué, car celle des produits finis a augmenté. Le graphique 3.A4.1 illustre le lien entre l'amoinissement de la protection de l'économie et la croissance des exportations de produits finis. Si ces exportations ont augmenté, c'est très probablement parce qu'elles sont devenues plus compétitives. La libéralisation des échanges y a contribué en faisant baisser le prix des marchandises importées et de celles produites en Australie. Le taux de pénétration des importations a nettement progressé dans les années 1990 et, durant la même période, la dépendance à l'égard des importations en vue d'une exportation ultérieure s'est accentuée (graphique 3.A4.2). En définitive, l'Australie a vu s'accroître le niveau de valeur ajoutée aux exportations de matières premières, ce qui a eu un effet positif sur le revenu national.

Comme on l'a indiqué précédemment, les échanges de services demeurent limités. En proportion du PIB, ils n'ont que peu progressé, de 3.9 % en 1990 à 4.5 % en 2001, alors que les échanges de marchandises sont passés de 12.7 à 17 % au cours de la même période. La

Graphique 3.A4.1. **Exportations de produits finis et protection**

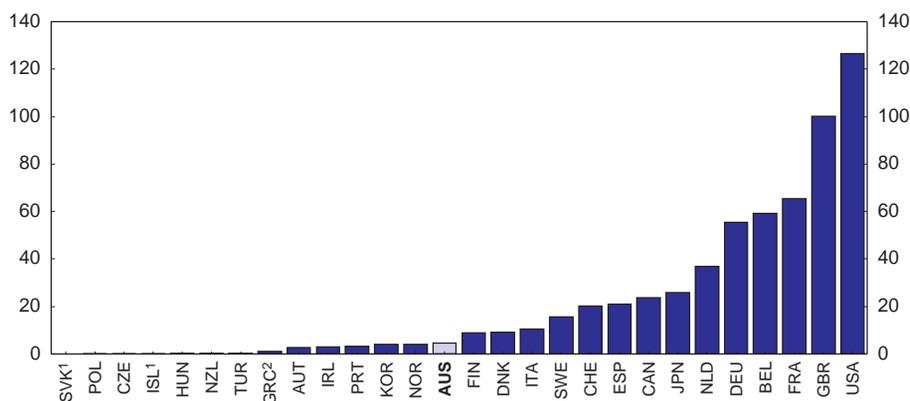
Source : Commission de la productivité et ministère des Affaires étrangères et du Commerce.

Graphique 3.A4.2. **Contenu en importations des exportations¹**
1980 et 1997

1. Proportion des importations utilisées dans la production pour fabriquer une unité d'exportation y compris l'énergie.
Source : OCDE, base de données entrées/sorties, février 2003.

part relativement faible des services dans le commerce international, phénomène général, va tout à fait à l'encontre de la contribution des services à l'économie intérieure de nombreux pays, où la proportion de la valeur ajoutée totale imputable aux services est généralement de l'ordre de 70 % et en augmentation. Bien entendu, il est plus difficile, au niveau international, d'échanger des services que d'échanger des marchandises, la proximité physique entre le fournisseur et le client étant importante dans le cas des services. Il est possible également que le commerce du service ne puisse être dissocié de sa production. Par conséquent, les producteurs de services jugeront souvent nécessaire d'établir une présence commerciale pour être proches de leurs clients. C'est pourquoi les flux d'investissements directs ont fortement augmenté dans la zone de l'OCDE au cours des années 90, l'Australie semblant à la traîne par rapport à la tendance moyenne (graphique 3.A4.3). Comme dans les autres pays de l'OCDE, les exportations et les importations de services qui ont le plus progressé depuis dix ans sont les services d'informatique et d'information (graphique 3.A4.4). Dans le cas de l'Australie, les importations de services d'assurance et de services financiers ont diminué au cours de la période considérée, à l'inverse de la tendance dans la zone de l'OCDE, ce qui montre que les pressions extérieures sur les entreprises australiennes sont assez limitées dans ces secteurs. En revanche, les importations d'autres services comme les services juridiques, les services comptables et les services de consultation en gestion ont rapidement progressé, mais à partir d'un faible niveau.

Graphique 3.A4.3. Investissements directs à l'étranger
Moyenne 1994-2001

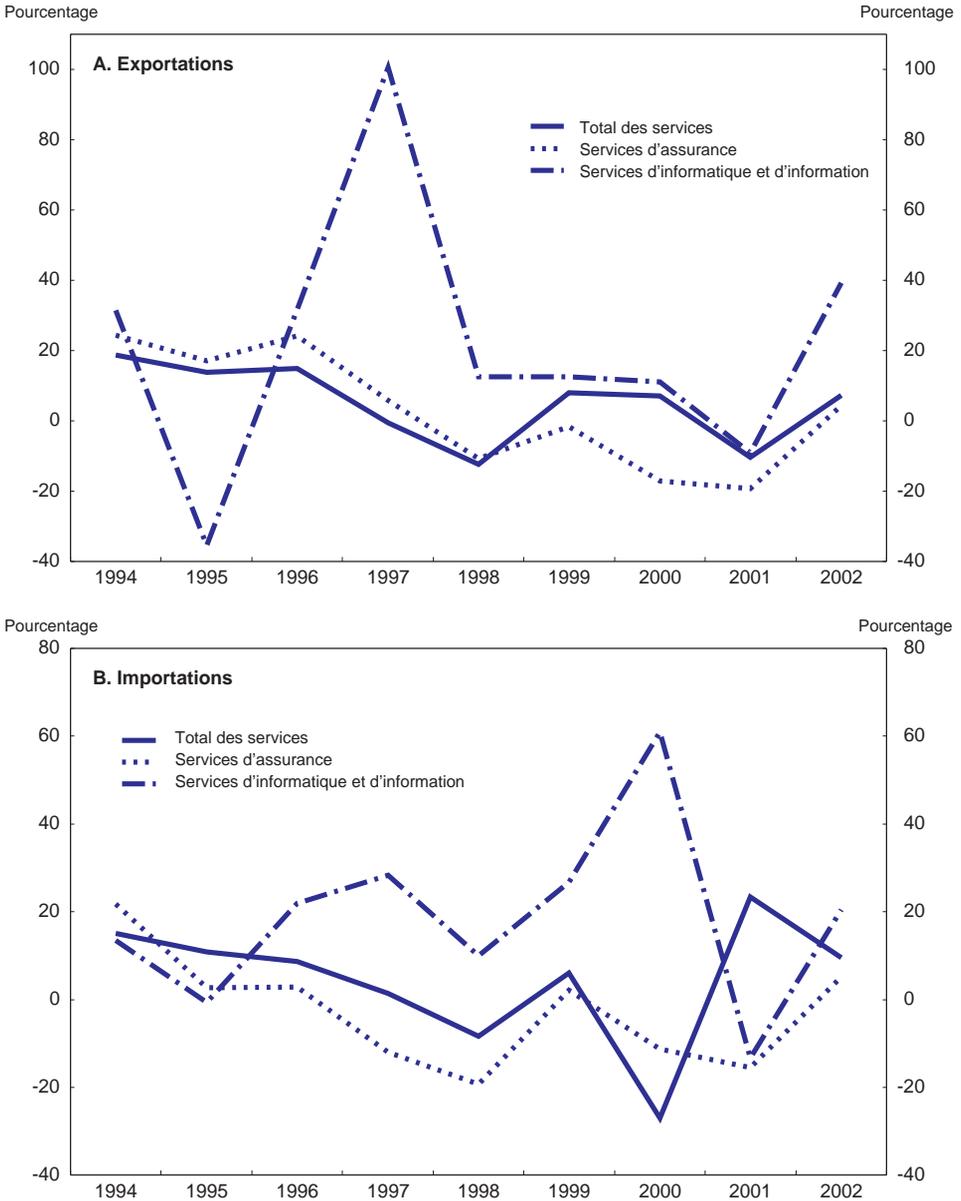


1. 1994-2000.

2. Sauf 1998.

Source : OCDE (2003), *Science, technologie et industrie : Tableau de bord de l'OCDE, 2003*.

Graphique 3.A4.4. Variation annuelle moyenne des échanges de services de l'Australie



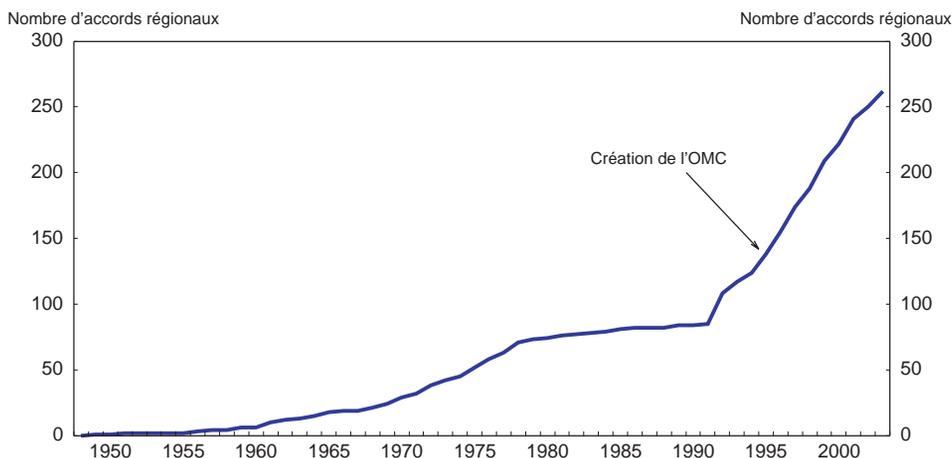
Source : OCDE, *Statistiques du commerce international des services*.

L'Australie modifie-t-elle son approche de la libéralisation des échanges?

Même si le droit de douane moyen de l'Australie n'a diminué que récemment à un niveau conforme à celui de ses partenaires commerciaux, l'une des spécificités de la politique australienne de libéralisation des échanges est son caractère unilatéral. Cette démarche reflète l'idée que, pour recueillir les effets bénéfiques du commerce extérieur, il vaut mieux ouvrir l'économie à des importations moins chères qu'attendre que les autres pays ouvrent leurs marchés. C'est ainsi que la productivité et l'allocation des ressources dans l'économie intérieure s'améliorent, ouvrant la voie à un relèvement du niveau de vie et à des exportations plus compétitives. Bien entendu, on y gagnera d'autant plus si les autres pays réduisent également leurs obstacles, mais vouloir avant tout obtenir des « concessions » des partenaires commerciaux lors des négociations commerciales n'est pas la bonne solution.

La libéralisation unilatérale ou multilatérale des échanges a un impact positif, mais l'effet est moins net dans le cas des accords régionaux ou bilatéraux². Ces accords auront-ils pour résultat de jeter les bases d'une plus large libéralisation, ou au contraire d'y faire obstacle? C'est là un grand sujet de controverse. Ce qui semble clair, c'est que, dans l'intervalle, les pays exclus de ces accords se trouvent confrontés à de très gros risques (Banks, 2003). Quoi qu'il en soit, les accords commerciaux régionaux et bilatéraux sont de plus en plus fréquents. Il y a une vingtaine d'années, 20 accords commerciaux, régionaux ou bilatéraux, étaient en vigueur à travers le monde, l'Union européenne constituant l'accord régional de plus large portée. Les accords commerciaux, régionaux et bilatéraux se sont multipliés depuis 10 ans (graphique 3.A4.5). En 2003, 273 accords de ce type avaient été

Graphique 3.A4.5. **Évolution des accords commerciaux régionaux dans le monde¹**
1948 à 2003



1. Accords commerciaux régionaux notifiés au GATT/à l'OMC, total.

Source : Organisation mondiale du commerce.

notifiés à l'OMC. L'Australie ne fait pas exception. En février 2003, elle a signé avec Singapour un accord de libre-échange, le premier depuis l'accord de rapprochement économique avec la Nouvelle-Zélande, qui remontait à deux décennies. L'Australie a également signé en juillet 2004 un accord de libre-échange avec la Thaïlande et a négocié récemment un autre accord de libre-échange avec les États-Unis.

Notes

1. Pour l'Australie, l'Islande, la Nouvelle-Zélande et la Norvège, les produits non manufacturés représentaient au moins 40 % de la valeur totale des exportations en 2000, soit plus du double de la moyenne mondiale; voir Le Fouler et autres (2001).
2. Voir, par exemple, Snape, Adams et Morgan (1993), OCDE (2002b), Bhagwati (2002) et Commission de la productivité (2003c).

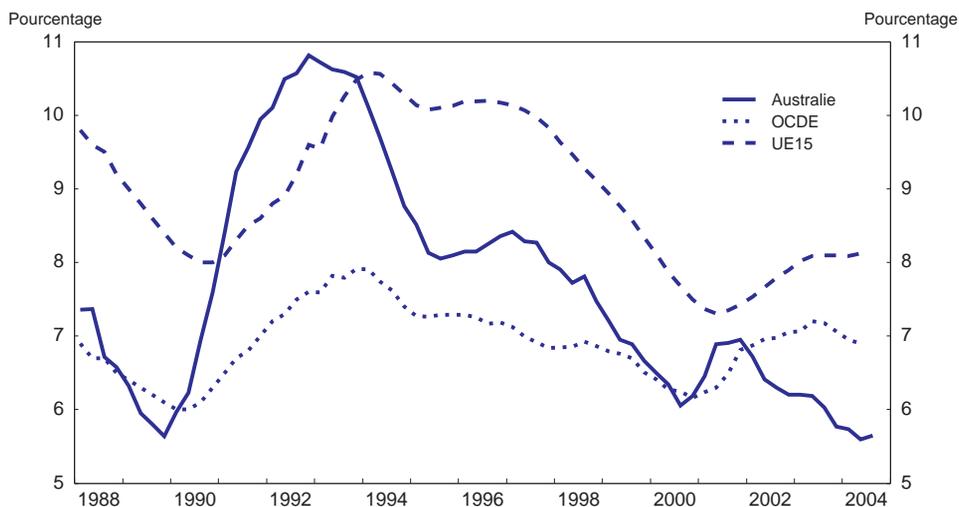
4. Faire reculer le chômage et accroître les taux d'activité

Aperçu général

À la faveur d'une vigoureuse demande intérieure, le marché du travail australien a résisté à plusieurs chocs négatifs, notamment une période de sécheresse et un environnement mondial atone durant la majeure partie des années 2001 à 2003. Avec le développement des services, l'emploi à temps partiel a beaucoup progressé, près de quatre fois plus que l'emploi à temps plein au cours des 25 dernières années¹. Malgré tout, plus de 70 % des personnes occupées exercent un emploi à temps plein, soit actuellement environ 6.9 millions de personnes. Le taux de chômage est tombé d'un point haut de 10.8 % au milieu de 1993 à un peu plus de 5½ pour cent au milieu de 2004, niveau le plus faible depuis 23 ans et proche de l'estimation OCDE du taux de chômage non accélérateur de l'inflation (NAIRU). Il est en outre inférieur à la moyenne de l'OCDE depuis la fin de 2001 (graphique 4.1). Dans son rapport « intergénérationnel » 2002-2003 (document budgétaire n° 5), le gouvernement australien prévoyait une baisse du NAIRU à 5 % en quelques années grâce aux réformes du marché du travail.

Néanmoins, un certain nombre de pays de l'OCDE connaissent un taux de chômage effectif et structurel inférieur à celui de l'Australie². Et bien qu'en Australie le rapport emploi/population et les taux d'activité soient supérieurs à la moyenne de l'OCDE et continuent de progresser, plusieurs pays ont des indicateurs d'utilisation de la main-d'œuvre qui sont sensiblement plus élevés³. On notera en particulier que le rapport emploi/population et le taux d'activité des personnes de plus de 55 ans sont nettement inférieurs à ceux des personnes d'âge essentiellement actif en Australie et, en général, dans les autres pays, ce qui ouvre beaucoup de possibilités si l'on veut mieux intégrer les travailleurs âgés. Bien que l'emploi se soit fortement accru ces deux dernières années en Australie dans les tranches d'âge de 55 à 64 ans (tableau 4.1), une augmentation du nombre des travailleurs âgés poursuivant leur activité serait utile pour remédier à la baisse prévue du taux global d'activité lorsque les générations nombreuses du baby-boom passeront de la catégorie à forte activité à la catégorie

Graphique 4.1. Taux standardisés de chômage : comparaison internationale



Source : OCDE, base de données des Principaux indicateurs économiques.

à faible activité des plus de 55 ans. En outre, un chômage plus faible et une plus forte activité contribuent largement à la lutte contre la pauvreté et à une répartition plus égale des revenus.

Outre une meilleure intégration des travailleurs âgés, la fréquence de l'emploi à temps partiel en Australie offre une autre possibilité de main-d'œuvre supplémentaire. Avec plus de 28 % de l'emploi total en 2003, l'emploi à temps partiel en Australie se situe au deuxième rang dans la zone de l'OCDE, après les Pays-Bas (34½ pour cent). Cela peut s'expliquer par l'existence d'un marché du travail flexible permettant de choisir le nombre d'heures de travail le mieux adapté à la situation de chacun. Mais ce peut être aussi un moyen pour les employeurs d'échapper à la rigidité de la réglementation de l'emploi à temps plein. Selon le Bureau australien de statistique (ABS)⁴, un quart des travailleurs à temps partiel aurait souhaité travailler plus longtemps en 2003, en moyenne 15 heures de plus par semaine⁵. Si l'on se base sur une moyenne de 16 heures de travail par semaine pour les salariés à temps partiel et de 41 heures hebdomadaires environ pour les salariés à temps plein en 2003, la mobilisation de ce potentiel donnerait l'équivalent de 320 000 emplois à temps plein⁶ (soit plus de 4½ pour cent de ce type d'emploi).

Tableau 4.1. Évolution de l'emploi, par tranche d'âge¹

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
15-24 ans															
Milliers	1 720.7	1 581.9	1 539.7	1 531.5	1 594.9	1 637.4	1 617.6	1 568.7	1 593.8	1 594.5	1 618.9	1 616.6	1 637.3	1 696.0	1 742.9
Variation en %	-1.6	-8.1	-2.7	-0.5	4.1	2.7	-1.2	-3.0	1.6	0.0	1.5	-0.1	1.3	3.6	4.0
En % du total	21.8	20.5	20.1	19.9	20.1	19.8	19.3	18.6	18.5	18.2	18.0	17.8	17.7	17.9	18.1
25-54 ans															
Milliers	5 447.8	5 425.3	5 439.8	5 493.5	5 629.6	5 865.1	5 968.5	6 066.8	6 178.8	6 280.6	6 409.1	6 464.4	6 532.5	6 603.0	6 628.7
Variation en %	3.0	-0.4	0.3	1.0	2.5	4.2	1.8	1.6	1.8	1.6	2.0	0.9	1.1	1.1	0.9
En % du total	69.2	70.5	71.0	71.4	70.9	71.0	71.4	71.8	71.7	71.7	71.3	71.1	70.5	69.6	69.0
55-64 ans															
Milliers	608.9	589.4	577.0	574.1	603.8	633.1	654.5	674.7	710.8	749.4	815.6	859.0	943.3	1 023.6	1 067.7
Variation en %	1.3	-3.2	-2.1	-0.5	5.2	4.9	3.4	3.1	5.4	5.4	8.8	5.3	9.8	8.5	6.3
En % du total	7.7	7.7	7.5	7.5	7.6	7.7	7.8	8.0	8.2	8.6	9.1	9.4	10.2	10.8	11.1
65 ans et plus															
Milliers	99.3	101.5	103.4	100.1	113.4	120.3	123.7	134.2	134.7	137.2	145.1	150.9	157.6	158.7	164.2
Variation en %	5.5	2.3	1.8	-3.2	13.3	6.1	2.8	8.5	0.4	1.8	5.8	4.0	4.5	0.7	7.6
En % du total	1.3	1.3	1.3	1.3	1.4	1.5	1.5	1.6	1.6	1.6	1.6	1.7	1.7	1.7	1.7
Total															
Milliers	7 876.7	7 698.2	7 660.0	7 699.3	7 941.7	8 255.9	8 364.4	8 444.4	8 618.8	8 761.8	8 988.6	9 091.0	9 270.7	9 481.3	9 603.5
Variation en %	1.8	-2.3	-0.5	0.5	3.1	4.0	1.3	1.0	1.7	1.7	2.6	1.1	2.0	2.3	2.2
En % du total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

1. Les variations en pourcentage sont calculées à partir de données désaisonnalisées par rapport au semestre précédent, en rythme annuel.

Source : Australian Bureau of Statistics, Labour force detailed Survey Cat 6291.0.55.001 (août 2004).

Dans l'optique des enjeux d'une plus forte utilisation de la main-d'œuvre, on examinera maintenant les possibilités de nouvelles réformes dans les domaines suivants : relations du travail, assistance sur le marché du travail, garantie de revenu, éducation et formation. Les principaux objectifs de la réforme des relations du travail sont d'accroître la flexibilité du marché du travail, de réduire les coûts de transaction qui se rattachent à l'emploi et d'établir un lien plus étroit entre le salaire et la productivité. La réforme de l'assistance sur le marché du travail a tout spécialement pour but de fournir aux demandeurs d'emploi de nouveaux emplois répondant mieux à leurs compétences. La refonte du dispositif de garantie de revenu (« Welfare Reform ») vise une plus forte activité des bénéficiaires d'aides au revenu. Enfin, la réforme dans le secteur de l'éducation et de la formation s'efforce d'obtenir des résultats mieux adaptés au marché du travail et – conjointement avec un système de relations du travail modernisé – à faciliter l'introduction des pratiques et des technologies qui augmentent la productivité⁷. Toutes ces réformes devraient contribuer à améliorer encore la réactivité du marché du travail en cas de choc externe et à amortir les effets d'un ralentissement conjoncturel futur sur l'emploi et le chômage. De plus, les mesures visant à mieux ajuster le marché du travail aux besoins des salariés et des employeurs sont de nature à accroître les taux d'activité et à faire reculer le chômage de façon durable.

Réforme des relations du travail

Durant la majeure partie des cent dernières années, les salaires et les conditions de travail étaient déterminés en Australie par un ensemble complexe de sentences très prescriptives et centralisées⁸ issues d'un mécanisme d'arbitrage obligatoire de la part des juridictions du travail, aussi bien au niveau fédéral qu'au niveau des États. Il en est résulté une grande uniformité des salaires entre les entreprises. Dans le contexte de l'aggravation du chômage de la fin des années 1980, des mesures ont été prises progressivement ces deux dernières décennies pour assouplir la réglementation des relations du travail, en particulier en faisant en sorte que, peu à peu, les négociations salariales ne se situent plus au niveau des sentences nationales, mais au niveau de l'entreprise (encadré 4.1). Ce nouveau dispositif a marqué une rupture avec la philosophie du système des sentences et il permet à l'employeur de négocier de nouvelles pratiques de travail en contrepartie de hausses des salaires. Puisqu'avec une négociation décentralisée les salaires et les conditions de travail reflètent mieux les situations locales et les compétences individuelles, les objectifs essentiels de ce nouveau système de relations du travail sont conformes à l'une des principales recommandations de l'*Étude de l'OCDE sur l'emploi* (1994).

La négociation au niveau de l'entreprise a été en outre encouragée par la *loi de 1996 sur les relations du travail au niveau de l'entreprise* (WRA), qui a grandement

Encadré 4.1. Principales évolutions du système fédéral de relations du travail

Initiatives au niveau fédéral

- 1987 Un système salarial à deux niveaux est mis en place avec, pour le second niveau, des hausses de salaires pouvant aller jusqu'à 4 % en contrepartie d'améliorations de la productivité répondant à certaines exigences de restructuration et d'efficacité fixées par la Commission australienne des relations du travail (AIRC). Les aspects généralement pris en compte sont les suivants : plus grande souplesse de l'horaire de travail (par exemple, nombre d'heures travaillées aux taux normaux, modification des taux pour les heures supplémentaires); suppression de certaines pratiques restrictives (par exemple, grâce à des dispositifs d'emploi partagé, au développement de l'emploi occasionnel et à l'élargissement des tâches); écarts de salaire.
- 1988 Le principe « d'efficacité » structurelle énoncé par l'AIRC ouvre la possibilité de hausses des salaires reposant sur des engagements de restructuration des sentences, en s'attachant en particulier aux carrières faisant intervenir de nouvelles qualifications, à la pluri-qualification et aux formes flexibles d'utilisation du personnel.
- 1991 L'AIRC approuve la mise en place d'un système de négociations collectives au niveau de l'entreprise (sentences consensuelles et accords certifiés).
- 1994 La *loi de réforme des relations du travail* de 1993, entrée en vigueur en mars 1994, met en place une procédure par laquelle des accords collectifs d'entreprise peuvent être négociés soit entre l'employeur et les syndicats (accords certifiés), soit entre l'employeur et des groupes de salariés (accords de flexibilité dans l'entreprise, EFA). L'EFA peut être conclu sans la participation d'un syndicat, mais celui-ci peut contester sa ratification par l'AIRC. L'AIRC doit s'assurer que les conditions figurant dans l'EFA ne désavantagent pas les salariés par rapport à la sentence applicable.
- 1997 La *loi de 1996 sur les relations du travail dans l'entreprise* (WRA), entrée en vigueur en janvier 1997, met fin aux sentences fixant les taux de rémunération, le champ des sentences se limitant désormais aux salaires minimums et aux autres conditions fondamentales de travail. Cette loi garantit également le choix du représentant aux négociations et permet de conclure des accords individuels avec les salariés (AWA). Les accords certifiés et les accords individuels doivent respecter un nouveau critère « d'absence globale de désavantage », en vertu duquel les conditions individuelles peuvent être inférieures au niveau prévu par la sentence, dès lors qu'au total les conditions d'emploi ne sont pas plus défavorables.

Encadré 4.1. Principales évolutions du système fédéral de relations du travail (suite)

1998-2004 De nouveaux projets de loi de réforme sont soumis par le gouvernement fédéral dans le domaine du licenciement, de la simplification des sentences, de la formation des accords et du vote à bulletin secret avant le déclenchement d'une grève, mais ces textes se heurtent à la résistance du Sénat. Toutefois, un certain nombre de modifications ont été adoptées, notamment en ce qui concerne la plus large possibilité de taux de salaire particuliers pour les jeunes, par dérogation aux dispositions de la WRA qui interdisent la discrimination par l'âge. En vertu d'une loi de mars 2004, l'AIRC peut intervenir par ordonnance provisoire pour faire cesser ou empêcher une action revendicative.

Source : Commonwealth Department of Employment and Workplace Relations.

simplifié le système des sentences⁹. Le champ d'application des sentences, autrefois très vaste, a été réduit à 20 « domaines autorisés », auxquels s'applique le critère « d'absence de désavantage » pour l'examen des accords d'entreprise, toutes les autres conditions de travail étant réglées au niveau de l'entreprise ou de l'établissement. Par conséquent, les sentences ne concernent plus que les salaires minimums et les autres conditions fondamentales de travail, alors qu'elles étaient beaucoup plus larges auparavant et fixaient dans le détail les autres conditions de travail et pratiques à respecter. Le passage à la négociation au niveau de l'entreprise a été également facilité par la possibilité, pour les entreprises « non syndicalisées », de conclure des conventions collectives (les accords certifiés)¹⁰ et, dans une moindre mesure, des accords individuels. Les mesures suivantes ont été prises :

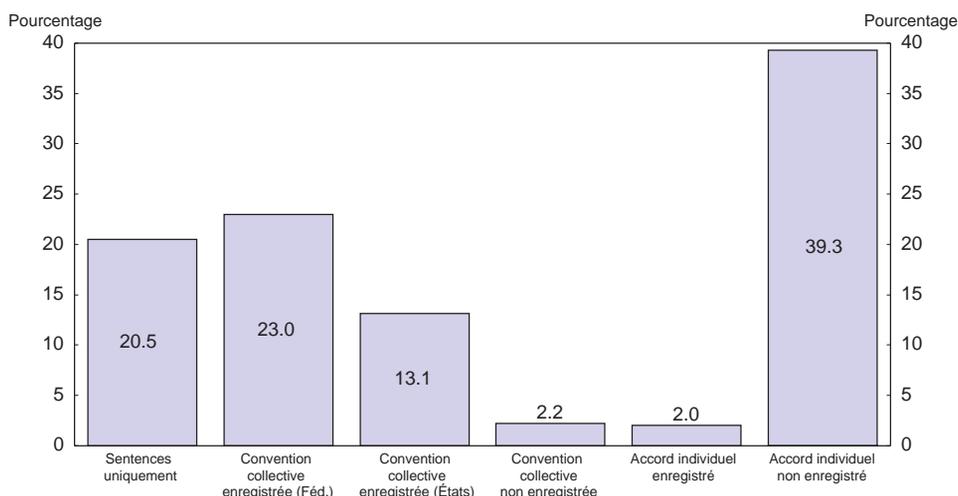
- meilleure protection de la liberté d'association;
- interdiction des clauses de préférence syndicale dans les accords et les sentences;
- interdiction des actions revendicatives (grève et lock-out, par exemple) durant l'application d'un accord;
- obligation de notifier une action revendicative envisagée en dehors de la période d'application de l'accord;

- interdiction des indemnités de grève et sanctions plus lourdes dans le cas d'actions revendicatives non protégées; en outre, la Commission australienne des relations du travail (AIRC) peut désormais, par ordonnance, faire cesser ou empêcher une action revendicative non protégée¹¹. Surtout, les négociations doivent se rattacher à un accord au niveau de l'entreprise, ce qui veut dire que la négociation d'accords de branche ou de secteur ne bénéficie pas de la protection. De plus, on a renforcé l'interdiction des « boycotts secondaires » (actions de solidarité menées par les salariés qui ne sont pas partie à un conflit).

Environ 38 % des salariés ont maintenant leur rémunération et leurs conditions de travail qui découlent de conventions collectives entre employeurs et salariés (graphique 4.2). De plus, 41 % des salariés bénéficient d'un accord individuel avec l'employeur, essentiellement par le biais d'un contrat de travail écrit ou verbal. La proportion des salariés dont la rémunération est fonction d'une sentence est tombée de 67 % en 1990 à environ 21 % en 2002; elle est très variable selon le secteur et selon la taille de l'entreprise (tableau 4.2).

Graphique 4.2. Répartition des accords de rémunération entre les différents régimes

Ensemble des salariés, mai 2002



Source : ABS cat. n° 6306.0. Employees earnings and hours (EEH), mai 2002, final.

Tableau 4.2. **Cadre salarial des travailleurs non agricoles**

Mai 2002

	Sentences uniquement	Conventions collectives ¹	Accords individuels ²
	Pourcentage		
Ensemble des salariés	20.5	38.2	41.3
Secteur			
Privé	24.6	25.0	50.4
Public	4.6	89.8	5.7
Moins de 20 salariés	26.1	4.2	69.6
20 à 49 salariés	32.4	13.9	53.7
50 à 99 salariés	27.2	29.8	43.0
100 à 499 salariés	22.2	42.8	35.0
500 à 999 salariés	19.8	52.3	27.9
1 000 salariés et plus	5.2	84.8	9.9
Branche d'activité			
Industries extractives	5.9	40.5	53.6
Industries manufacturières	12.5	37.5	50.0
Électricité, gaz et eau	1.1	78.1	20.9
Construction	17.1	23.1	59.8
Commerce de gros	11.7	7.9	80.4
Commerce de détail	34.2	30.3	35.4
Hôtellerie, restauration, cafés	61.2	6.8	32.0
Transport et entreposage	16.4	40.3	43.3
Services de communication	2.4	69.1	28.4
Finances et assurances	4.9	50.0	45.1
Services immobiliers et services aux entreprises	18.1	11.7	70.1
Administration publique	6.0	86.6	7.4
Enseignement	7.8	83.5	8.7
Services de santé et services collectifs	30.3	49.5	20.1
Services culturels et de loisir	10.9	31.2	57.8
Services aux personnes et autres	22.2	42.6	35.2

1. Conventions enregistrées et non enregistrées.

2. Accords enregistrés et non enregistrés.

Source : ABS Employees Earnings and Hours Survey (EEH Survey) Australian Bureau of Statistics, cat. 6306.0.

Les problèmes qui subsistent dans le domaine des relations du travail

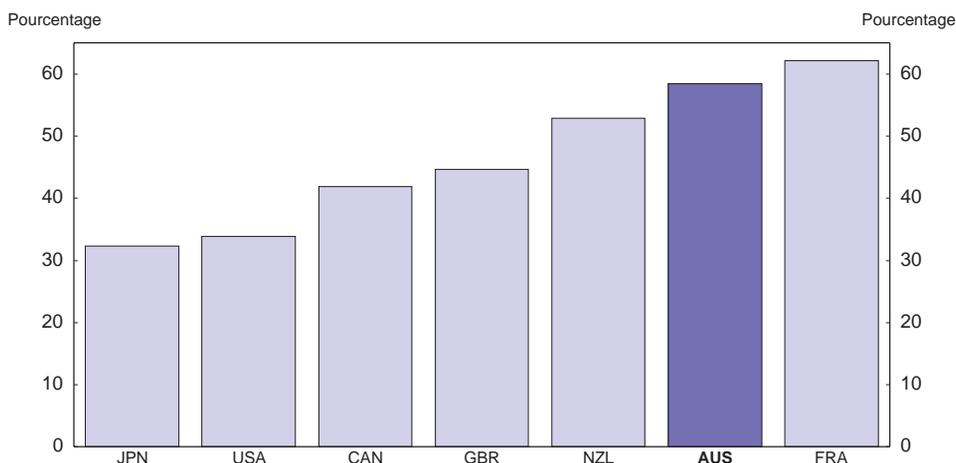
Le rôle des sentences

La proportion relativement faible des salariés dont la rémunération est fonction d'une sentence sous-estime la véritable importance des sentences, parce que ce chiffre n'indique que leur rôle dans la fixation des salaires et pas le degré auquel les réformes ont modifié les conditions de travail. Si l'on tient compte des accords d'entreprise qui se surajoutent aux sentences, le champ d'application des sentences est bien plus large; il pourrait dépasser 80 % de la population active¹².

Un grand nombre d'accords d'entreprise ne s'appliquent qu'à quelques aspects des relations du travail. Il serait donc possible de leur donner plus d'importance. Une solution consisterait à réduire le nombre des « domaines autorisés » (réservés aux sentences) à quelques conditions fondamentales de travail définies par ailleurs plus étroitement. Ainsi, les sentences ne seraient plus autant la référence par rapport à laquelle est appliqué le critère d'absence de désavantage que doivent respecter les accords d'entreprise, l'AIRC conservant le pouvoir de refuser la certification d'un accord proposé ne remplissant pas le critère de l'absence de désavantage. En effet, les 20 domaines autorisés sont très larges¹³, mais il faut dire que réduire le nombre des domaines autorisés suscite une vive résistance politique. Le gouvernement a l'intention de proposer des modifications qui, si elles sont adoptées, définiront plus clairement et limiteront les domaines autorisés en vertu de la WRA.

Un autre problème réside en ce que les sentences dites de « sécurité » peuvent être considérées comme trop généreuses, puisqu'on estime qu'en Australie le salaire minimum atteint environ 58 % du salaire médian pour un salarié adulte employé à temps plein, ce pourcentage venant au deuxième rang pour les pays de l'OCDE (graphique 4.3). Elles risquent donc de nuire aux perspectives d'emploi des travailleurs peu qualifiés. Leigh¹⁴ (2003, 2004a) a conclu à l'existence d'effets négatifs d'une hausse du salaire minimum sur l'emploi dans le cas de l'Australie occidentale; Harding et Harding¹⁵ (2004)

Graphique 4.3. **Salaires minimum : comparaison internationale¹**



1. Salaire minimum d'un adulte en pourcentage du salaire médian à plein-temps en 2002.

Source : Estimations de l'OCDE et base de données de l'OCDE sur la structure des salaires.

parviennent à la même conclusion pour l'ensemble de l'Australie¹⁶. On notera également dans ce contexte que le « filet de sécurité » ne fixe pas seulement un salaire minimum pour les travailleurs faiblement rémunérés, mais établit des planchers de salaire pour les salariés mieux rémunérés, de sorte qu'il couvre tout un ensemble de minima.

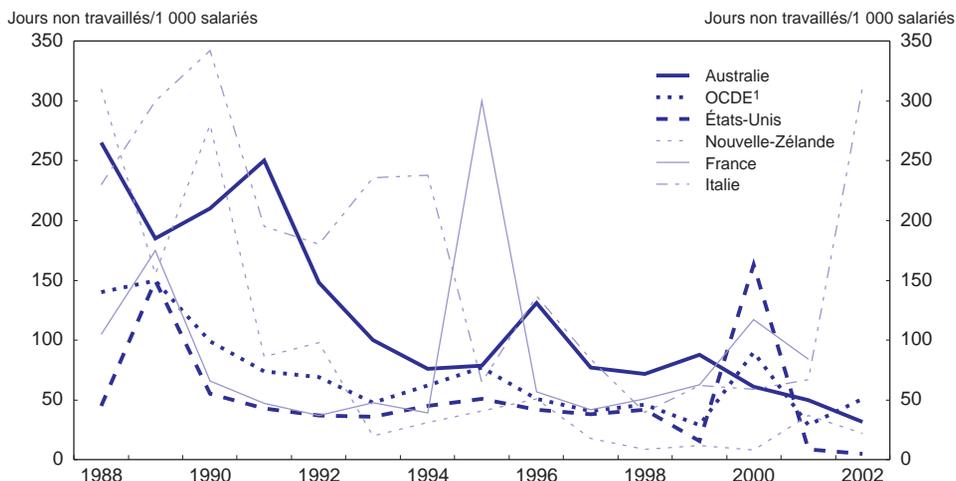
Harmonisation des régimes de relations du travail au niveau fédéral et au niveau des États

Les sentences sont aujourd'hui moins prescriptives, mais les entreprises doivent toujours se conformer aux décisions arbitrales rendues dans le cadre de six systèmes de relations du travail au niveau fédéral et au niveau des États¹⁷. Un grand nombre d'entreprises ont certains de leurs salariés qui relèvent du système fédéral et d'autres du système de l'État, de sorte qu'elles sont soumises à deux systèmes, voire plus. De substantielles ressources de gestion doivent être consacrées à ces tâches¹⁸ et les conflits de compétence sont souvent longs à régler. Dans ces conditions, un système plus unifié serait très bénéfique du point de vue de l'efficacité. Le gouvernement de l'État de Victoria a pris une importante mesure allant dans le sens de l'harmonisation en transférant en 2003 aux autorités fédérales un nouvel ensemble de prérogatives en matière de relations du travail, de sorte que l'État de Victoria a maintenant un régime proche de ceux du Territoire de la capitale et du Territoire du Nord. En conséquence, ce sera pour l'essentiel le même système de relations du travail qui sera applicable dans ces trois subdivisions territoriales. Par ailleurs, la coopération entre les différents systèmes juridictionnels a progressé ces dernières années¹⁹. Enfin, pour unifier davantage les régimes de relations du travail, le gouvernement australien a essayé de tirer parti de ses pouvoirs constitutionnels de façon que la grande majorité des salariés relèvent du régime fédéral dans le domaine du licenciement abusif. Mais en mars 2004 le Sénat a rejeté pour la deuxième fois le projet de loi²⁰ dont il avait été saisi à ce sujet.

Règlement des conflits du travail

La loi sur les relations du travail au niveau de l'entreprise a indéniablement contribué à réduire encore le nombre des conflits du travail dans les entreprises australiennes, qui ont diminué de plus des deux tiers entre 1992 et 2002. La baisse du nombre des jours perdus pour conflit du travail est particulièrement nette en Australie par rapport à d'autres pays (graphique 4.4). Plus récemment, le gouvernement fédéral a soumis au Parlement un projet de loi²¹ imposant un vote à bulletin secret dans l'entreprise, et ce uniquement en cas de véritable négociation en vue d'un accord. Ce projet de loi a été rejeté à deux reprises par le Sénat. Celui-ci a néanmoins approuvé en mars 2004 un nouveau texte²² qui permet à l'AIRC de faire cesser ou d'empêcher par ordonnance provisoire une

Graphique 4.4. Journées de travail perdues pour conflit du travail



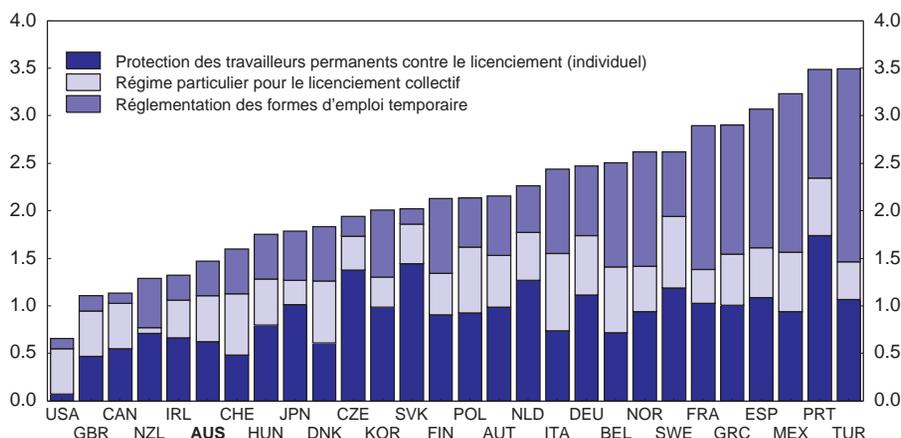
1. Moyenne pondérée, hors France, Belgique, Luxembourg et Turquie, 2002.
 Source : Davies, *Labour Market Trends*, avril 2004.

action revendicative. Actuellement, le Sénat est saisi d'un projet de loi prévoyant un délai d'attente et rendant possible la suspension de négociations à la demande d'un tiers risquant de subir un grave préjudice du fait d'une action revendicative.

Régime du licenciement

Les études réalisées par l'OCDE classent systématiquement l'Australie parmi les pays qui ont la législation de protection de l'emploi la moins restrictive²³, ce qui devrait limiter les contre-incitations à l'embauche, principal effet secondaire indésirable de cette législation (graphique 4.5). Pour que le dispositif de protection soit plus propice à l'emploi, la réglementation fédérale a été modifiée par la *loi de 2001 modifiant la loi sur les relations du travail au niveau de l'entreprise (cessation de l'emploi)*, notamment pour dissuader davantage les prétentions spéculatives et infondées dans le contexte de la cessation de la relation d'emploi. Le salarié doit en particulier avoir été employé au moins trois mois pour avoir droit à une indemnité pour licenciement abusif²⁴; de plus, l'AIRC doit prendre en compte la taille de l'entreprise lorsqu'elle est appelée à déterminer si la procédure de licenciement est raisonnable ou non. Une autre loi de 2003 rétablit une dérogation au régime du licenciement abusif dans le cas des salariés occasionnels. Toutes ces mesures

Graphique 4.5. **Rigueur globale de la législation de protection de l'emploi**¹
2003



1. Échelle de 0 à 6, du moins restrictif au plus restrictif.

Source : OCDE, *Perspectives de l'emploi*, juin 2004.

devraient diminuer le coût de gestion des effectifs et donc inciter à l'embauche. En outre, elles ont probablement contribué à la forte baisse du nombre d'affaires de licenciement abusif dont les juridictions fédérales et les juridictions des États ont été saisies ces dernières années²⁵.

Néanmoins, les enquêtes réalisées auprès des chefs d'entreprise²⁶ et les auditions devant les commissions parlementaires montrent que le régime actuel du licenciement abusif peut tout particulièrement décourager l'embauche dans les petites entreprises (moins de 20 salariés)²⁷. C'est pourquoi le gouvernement a soumis à plusieurs reprises des projets de loi visant à atténuer l'impact que la législation concernant le licenciement abusif peut avoir sur les petites entreprises. Des progrès ont été accomplis en ce sens au niveau législatif, mais le Sénat a refusé à plusieurs reprises que les petites entreprises bénéficient d'une dérogation aux dispositions en matière de licenciement abusif de la *loi de 1996 sur les relations du travail au niveau de l'entreprise*. On peut craindre également un nouvel effet de contre-incitation à l'embauche du fait d'une décision de 2004 par laquelle l'AIIRC a mis fin à une dérogation dont bénéficiaient depuis 1984 les petites entreprises pour l'obligation d'indemnisation du licenciement²⁸. Cette décision aura probablement pour conséquence que les petites entreprises recourront davantage au travail occasionnel (ne bénéficiant pas de l'indemnisation du licenciement) au détriment de l'emploi à durée indéterminée.

Évaluation

La réforme systématique et de grande ampleur qui a été menée à bien dans le domaine des relations du travail ces dernières années a mis en place une assez grande flexibilité réglementaire dans les relations du travail, surtout en facilitant et en encourageant la fixation des salaires et des conditions de travail au niveau de l'entreprise, de sorte qu'il est moins coûteux de redéployer la main-d'œuvre et d'adopter de nouvelles pratiques. Il reste encore de nombreuses possibilités d'assouplissement de l'environnement réglementaire des conventions collectives et des contrats individuels de travail. Un grand pas dans cette direction consisterait à diminuer encore le nombre des domaines autorisés soumis au régime des sentences, en les définissant plus étroitement et en les précisant encore, comme en a l'intention le gouvernement fédéral. Il faudrait aussi que les hausses de salaires dans le cadre des « sentences de sécurité » prennent en compte l'employabilité des travailleurs faiblement qualifiés. Le législateur devrait également s'attaquer à la pratique de la négociation type de branche²⁹, qui est contraire à l'objectif des réformes. Il reste en outre à harmoniser le régime des relations du travail au niveau fédéral et au niveau des États, et à rationaliser les réglementations qui visent à limiter les effets d'actions revendicatives illégales. Enfin, il faudrait faire en sorte que les contre-incitations à l'embauche soient aussi faibles que possible en réduisant le coût des procédures de licenciement sans pour autant renoncer aux bienfaits économiques et sociaux de la protection de l'emploi³⁰.

Réforme de l'assistance sur le marché du travail

Le réseau pour l'emploi

Le pivot de la réforme de 1998 du dispositif d'assistance sur le marché du travail est le Réseau pour l'emploi (*Job Network*; voir l'encadré 4.2), marché concurrentiel de placement qui met en compétition des prestataires de services du secteur privé, du secteur associatif et du secteur public³¹. L'idée à la base de cette réforme est que les frais versés aux organismes qui participent au *Réseau pour l'emploi* incitent à rapprocher plus efficacement les offres et les demandes d'emploi et que la concurrence encourage un service de qualité. Le paiement n'a généralement lieu qu'au moment où le demandeur d'emploi a trouvé un poste qui lui permet de ne plus être tributaire d'une aide au revenu pour une période suffisamment prolongée, et les sommes les plus élevées sont versées pour les personnes qui sont les plus défavorisées et dont le placement est le plus difficile. Le prestataire de services ne peut refuser un client, ce qui limite ses possibilités d'écramage. De plus, l'utilisation des technologies novatrices de l'information a également encouragé la concurrence et amélioré les résultats. L'incitation à rechercher un emploi a été encore renforcée *via* l'initiative « obligation mutuelle », qui a marqué un profond changement dans le régime d'aide au revenu sous

Encadré 4.2. Principales caractéristiques du Réseau pour l'emploi (*Job Network*)

Les principaux piliers du nouveau dispositif d'assistance sur le marché du travail sont *Centrelink* et *Job Network* :

- *Centrelink* est le premier point de contact pour la plupart des demandeurs d'emploi et donc la passerelle vers *Job Network*. Il procède à l'enregistrement, à l'évaluation et à l'aiguillage du demandeur d'emploi vers un membre de *Job Network* et fournit au demandeur d'emploi des informations sur les services d'emploi disponibles. Il classe les demandeurs d'emploi selon l'Instrument de classification des demandeurs d'emploi (JSCI) afin de déterminer le degré relatif de difficulté à trouver un emploi, en fonction de la situation personnelle, du lieu de résidence et des qualifications de l'intéressé. Selon la note JSCI obtenue, *Centrelink* aiguille les nouveaux demandeurs d'emploi dont la note est supérieure à un certain seuil vers un membre de *Job Network* pour qu'ils bénéficient suffisamment tôt d'une aide intensive personnalisée.
- *Job Network*, le principal service de l'emploi du gouvernement fédéral, est un réseau national de plus de 100 organismes du secteur privé, du secteur associatif et du secteur public avec lesquels le gouvernement conclut des contrats pour la prestation de services en vue d'aider les chômeurs à trouver un emploi. *Job Network* est un marché concurrentiel de placement, qui met en compétition les prestataires sous contrat pour la fourniture de services de placement et de gestion individualisée. Le troisième cycle contractuel a débuté en juillet 2003 et se terminera en juin 2006. Les membres de *Job Network* qui se sont vu attribuer un contrat à l'issue d'un appel d'offres sont en concurrence vis-à-vis des demandeurs d'emploi. De bons résultats peuvent accroître la probabilité d'obtenir des contrats supplémentaires lors du cycle suivant. *Job Network* comprend principalement trois services.
- *Job Placement*, qui collecte les offres d'emploi et aide les demandeurs qui remplissent les conditions requises à trouver un emploi au moyen d'une bourse de l'emploi. Dans le cadre du Modèle de participation active, des services de placement sont également offerts par plus de 400 organismes agréés de placement du secteur du recrutement, y compris les membres de *Job Network*.
- *Job Search Support* fournit des services de recherche d'emploi, collecte les renseignements professionnels et les enregistre sur le site Australian JobSearch. Grâce à une nouvelle technologie, les demandes et les offres sont confrontées quotidiennement.
- *Intensive Support* fournit tout un éventail d'aides aux demandeurs inscrits depuis plus de 3 mois, avec d'abord une formation à la recherche d'un emploi. Il comporte des périodes régulières consacrées à des activités dites « d'obligation mutuelle » et apporte une aide intensive individualisée après 12 mois de chômage. Les demandeurs très désavantagés ont immédiatement accès à cette aide intensive individualisée, qui est fournie par les membres de *Job Network* et consiste en services très ciblés destinés à remédier aux obstacles que rencontre le demandeur d'emploi (formation, insertion, conseil et éventuellement aiguillage sur des services complémentaires spécialisés de formation et d'emploi).

Source : Department of Employment and Workplace Relations.

condition d'activité. Cette initiative favorise une recherche d'emploi plus active et la participation à des activités qui améliorent les qualifications et les habitudes de travail. Si un demandeur d'emploi n'exerce pas l'activité qui avait été convenue, il peut être sanctionné, notamment sous la forme d'une réduction ou d'une suppression de ses allocations.

Le modèle de participation active

Comme l'ont fait observer la Commission de la productivité (2002) et d'autres organismes, la pratique courante de la « mise à l'écart », dans le cadre de l'aide intensive, des demandeurs d'emploi ayant une faible probabilité de trouver et de conserver un emploi³² est l'un des défauts majeurs du *Job Network*. Cette mise à l'écart se produit lorsque le prestataire de services juge que le demandeur d'emploi ne lui rapportera probablement rien. Un autre problème tient aux solutions limitées lorsqu'on veut ré-aiguiller des demandeurs d'emploi désavantagés vers d'autres programmes plus adéquats comme *Work for the Dole* (activité d'intérêt collectif en contrepartie de l'allocation de chômage). De plus, on constate des difficultés d'accès pour les jeunes et la population aborigène.

C'est pourquoi le *Modèle de participation active* a été mis en œuvre le 1^{er} juillet 2003 conjointement avec le *troisième Contrat pour les services d'emploi*, afin d'établir des liens plus fructueux entre *Job Network* et les programmes complémentaires en faveur de l'emploi et de la formation. Ce nouveau modèle vise à éviter un mauvais aiguillage des demandeurs d'emploi et, également, à simplifier et accélérer l'accès aux services. Chaque demandeur d'emploi est suivi par le même organisme membre de *Job Network* tout au long de sa période de chômage. Cet organisme l'aide par toute une série de mesures jusqu'à ce qu'il ne perçoive plus d'aide au revenu. Plus la durée du chômage est longue, plus le demandeur d'emploi reçoit une aide intensive. Ce modèle vise à faire en sorte que la recherche d'emploi soit active dès le début du chômage et que le demandeur d'emploi sache parfaitement quelle est l'aide qu'il peut attendre du membre de *Job Network*. Un *Compte de demandeur d'emploi* (financé par les pouvoirs publics) a été mis en place, le prestataire pouvant utiliser ce compte pour acquérir des services au profit du demandeur d'emploi, par exemple une formation agréée, une activité d'insertion, le paiement de frais de déplacement ou des prestations d'interprète. Il est trop tôt pour évaluer précisément l'efficacité du *Modèle de participation active*, mais le nombre de placements ayant nettement augmenté depuis qu'il s'applique, on peut penser que ces réformes vont dans la bonne direction.

Évaluation

Les évaluations critiques³³ du nouveau système australien d'assistance sur le marché du travail ont généralement conclu que ce dispositif avait amélioré la qualité du service rendu aux demandeurs d'emploi et qu'il avait également

Tableau 4.3. **Impact net sur l'emploi de l'aide intensive et de la formation à la recherche d'un emploi**

	Mai 2002	Août 2002	Novembre 2002
Impact de l'aiguillage sur :			
Aide intensive	4.0	4.4	4.0
Formation à la recherche d'un emploi	10.0	12.5	9.6
Impact de la participation à :			
Aide intensive	6.8	5.0	6.2
Formation à la recherche d'un emploi	4.4	10.1	11.6

1. Pour calculer l'impact net, on compare la proportion d'un groupe de demandeurs d'emploi qui exercent un emploi seize mois après l'aiguillage sur un dispositif d'aide à l'emploi ou la participation à un tel dispositif et la proportion observée pour un groupe témoin ne bénéficiant pas de cette aide.

Source : Department of Employment and Workplace Relations (2003).

facilité le placement. En 2002, le ministère de l'Emploi et des Relations du travail (DEWR) a réalisé trois études d'impact net³⁴. Ces études ont conclu que *l'aide intensive* et la *formation à la recherche d'un emploi* étaient une forme d'aide efficace ayant un impact sensible aussi bien du point de vue de l'aiguillage³⁵ vers un programme ou service que du point de vue de la participation³⁶ à un tel programme ou service (tableau 4.3).

Une étude longitudinale récente (DEWR, 2004) a examiné quelle était la situation, sur le marché du travail, des personnes les plus désavantagées deux ans au maximum après cessation des aides. Le rapport sur les programmes *formation à la recherche d'un emploi*, *aide intensive* et *Work for the Dole* analyse la durabilité de l'emploi et l'évolution dans le temps du type d'emploi, de poste et de rémunération. Les conclusions sont les suivantes :

- les résultats du point de vue de l'emploi se sont améliorés entre 3 et 12 mois après la participation, en particulier pour le programme de *formation à la recherche d'un emploi* (emploi en hausse de 30 %) et pour le programme *Work for the Dole* (amélioration de plus de 50 %);
- une proportion significative de participants a trouvé un emploi à plein-temps entre 3 et 12 mois après la participation;
- on constate également un net mouvement des participants à chacun des programmes et services d'un emploi temporaire ou occasionnel vers un emploi à durée indéterminée;
- on observe une hausse sensible des salaires pour la période de 12 mois, à la fois parce que la quantité de travail a augmenté et parce que le taux de rémunération a progressé.

En ce qui concerne les personnes exerçant un emploi trois mois après leur sortie des programmes *Work for the Dole* et *aide intensive*, environ 57 % occupaient toujours un emploi après une nouvelle période de 9 mois. Le chiffre correspondant pour le programme de *formation à la recherche d'un emploi* était de 63 %. Lorsqu'un paiement au résultat avait été effectué pour un placement dans le cadre de *l'aide intensive*, 65 % environ des personnes concernées exerçaient encore un emploi 15 mois après le placement initial et près de 50 % avaient exercé un emploi sans interruption durant la totalité de la période de 15 mois. On voit donc que les participants à ces programmes conservent leur emploi dans la durée. Les résultats peuvent s'améliorer au fil du temps à mesure que les prestataires de services découvrent ce qui fonctionne le mieux; par ailleurs, les prestataires de services qui n'obtiennent pas de bons résultats perdent leurs contrats.

Par rapport à l'assistance sur le marché du travail qui était fournie dans le cadre du programme précédent *Working Nation*, *Job Network* semble avoir nettement réduit les coûts unitaires de l'aide à l'emploi. Par exemple, en 2002-03, le coût par emploi s'est établi à 3 900 A\$ pour *l'aide intensive*, contre 12 800 pour les programmes équivalents *Working Nation*. Le coût par emploi pour le programme de *formation à la recherche d'un emploi* était de 1 300 A\$, contre 2 700 dans le cas des clubs pour l'emploi de *Working Nation*³⁷. Mais il faut garder à l'esprit que ces écarts de coût peuvent aussi refléter l'évolution de la conjoncture économique et les différences du point de vue des bénéficiaires des programmes.

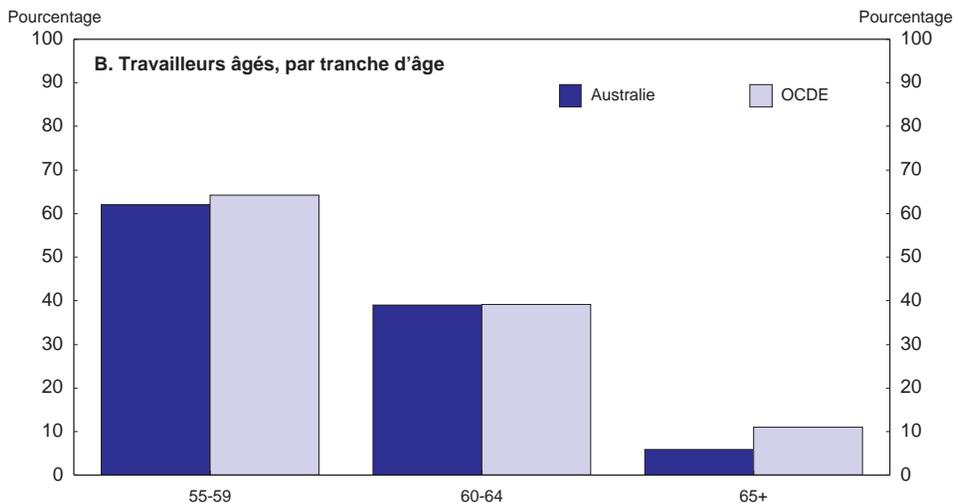
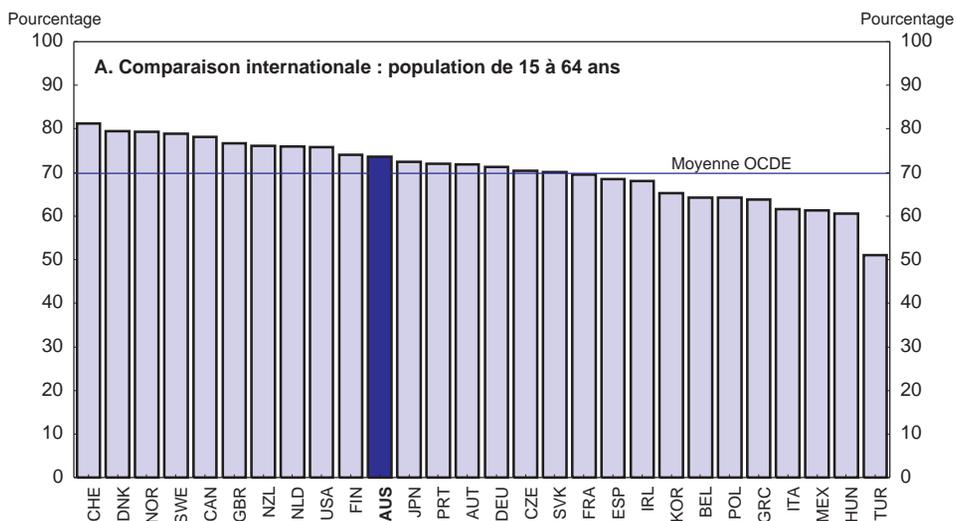
Job Network pose encore néanmoins deux problèmes : le coût et la complexité des appels d'offres ainsi que les lourdes charges administratives imposées aux prestataires de services (des abus ayant été détectés)³⁸. Par ailleurs, on peut se demander s'il est justifié de continuer à subventionner certains programmes mal ciblés comme ceux qui concernent les travaux agricoles saisonniers et le développement du travail indépendant. Malgré tout, la concurrence dans le cadre du *Job Network* a indéniablement amélioré l'efficacité³⁹, et les données récentes montrent également que le placement est plus efficace.

Accroître les taux d'activité

Une dépendance persistante à l'égard des prestations sociales

Si l'on veut renforcer le potentiel de croissance, il faut que les taux d'activité soient plus élevés. Comme le montre une comparaison avec d'autres pays de l'OCDE, il y a de nombreuses possibilités dans ce domaine (graphique 4.6, partie A). Si une plus forte activité est souhaitable, c'est aussi parce que la population vieillit et que ce vieillissement, comme dans la plupart des autres économies avancées, devrait se traduire par une baisse du taux global d'activité; en effet, la population comptera davantage d'individus entre 55 à 64 ans, tranche d'âge pour laquelle l'activité est plus faible⁴⁰. Pour accroître les taux d'activité, l'un des éléments essentiels est d'éliminer les obstacles pouvant entraver la

Graphique 4.6. Taux d'activité dans les pays de l'OCDE
2003



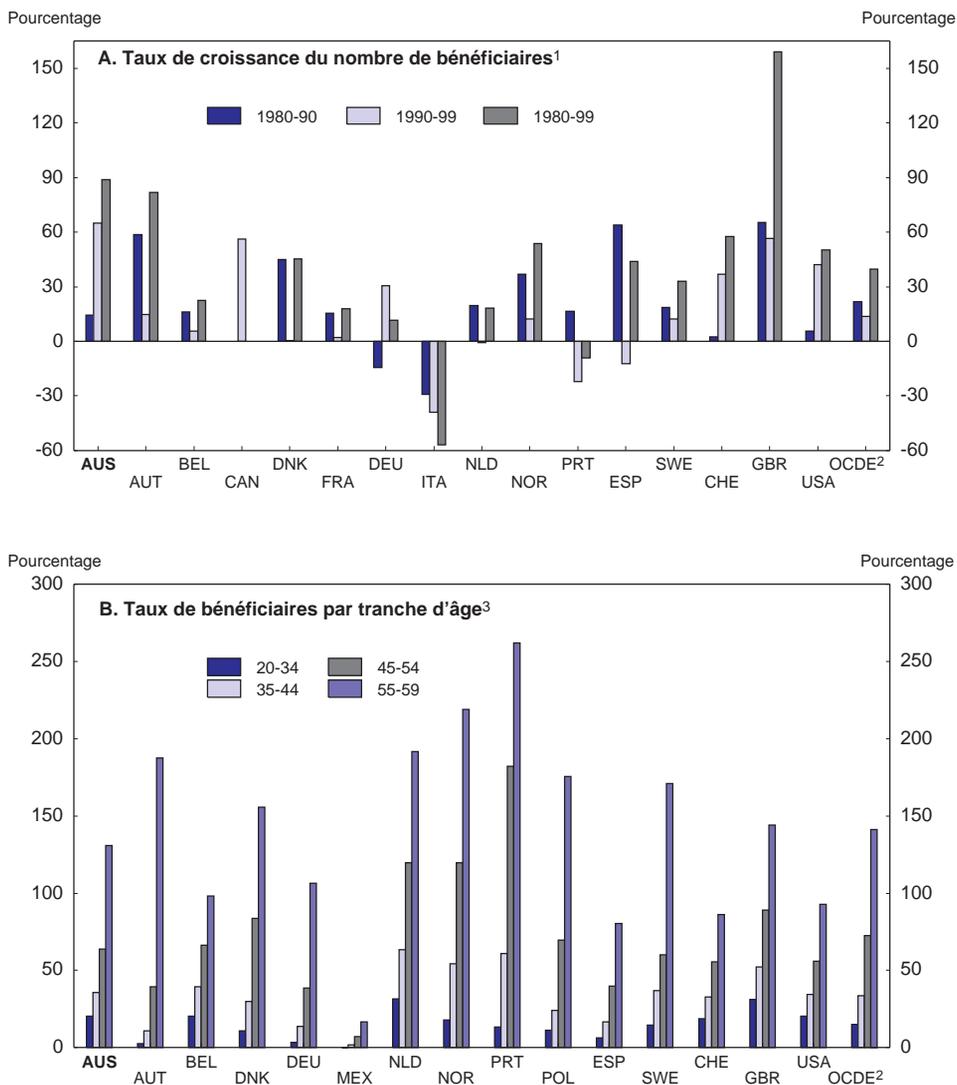
Source : OCDE, base de données des Perspectives de l'emploi.

transition entre la perception d'aides au revenu et l'exercice d'un emploi, et de faire en sorte qu'il n'y ait pas retour en arrière. Malgré la vigueur de la croissance économique depuis une dizaine d'années, le phénomène de dépendance à l'égard des prestations sociales persiste en Australie, plus de 20 % de la population d'âge actif (2.7 millions de personnes environ) percevant une aide au revenu. On estime que plus de 80 % des parents isolés et 30 % des personnes de 50 à 64 ans⁴¹ perçoivent une telle aide, une forte proportion des parents isolés bénéficiant de ce type d'aide pendant une durée moyenne de 12 ans en tirant parti successivement des diverses prestations. Dans le cas des plus de 50 ans, rares sont les bénéficiaires qui sortent du régime d'aide, la majorité finissant par percevoir la pension de vieillesse. Les taux d'activité pour les personnes de 55 ans et plus sont inférieurs en Australie à la moyenne de la zone de l'OCDE (graphique 4.6, partie B).

L'accroissement du nombre des bénéficiaires de la pension d'invalidité (DSP)⁴² est particulièrement problématique. Malgré une plus grande longévité et une santé qui sans doute s'améliore, le nombre des titulaires d'une pension d'invalidité a triplé depuis le début des années 1980 : 673 000 personnes percevaient cette pension en 2003, soit 5 % de la population d'âge actif. Parmi les économies avancées, l'Australie a connu l'une des plus fortes hausses du taux de bénéficiaires de pension d'invalidité, en se rapprochant ainsi de la moyenne pour la zone de l'OCDE (graphique 4.7). Comme dans de nombreux autres pays de l'OCDE, ce taux augmente nettement en fonction de l'âge, les personnes de 55 à 59 ans étant deux fois plus nombreuses à être en invalidité que celles de la tranche de 45 à 54 ans. De plus, les sorties du régime d'invalidité sont rares⁴³. Cela pourrait vouloir dire que le régime d'invalidité sert de passerelle vers une retraite anticipée, surtout dans le cas des hommes âgés⁴⁴, ce que confirme le fait que la majorité (56.7 %) des personnes qui percevaient une pension d'invalidité en juin 2002, mais ne la percevaient plus en juin 2003, étaient passées sous le régime de la pension de vieillesse⁴⁵.

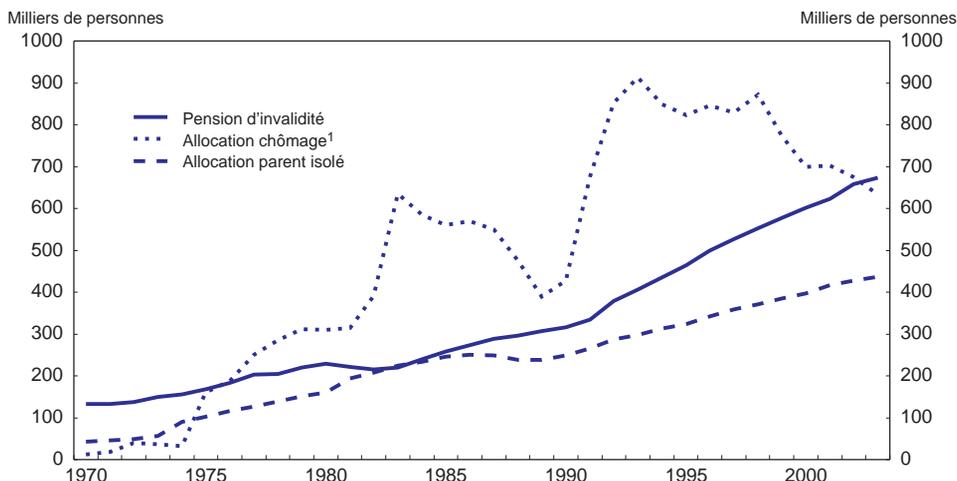
Toute une série de facteurs peuvent expliquer ces évolutions depuis trois décennies, en particulier les réformes introduites par les pouvoirs publics (surtout la mise en place de la réforme de l'invalidité en 1991)⁴⁶, la démographie (vieillesse) et les changements structurels sur le marché du travail. En ce qui concerne ces changements structurels, Argyrous et Neale (2003) mettent en lumière au niveau empirique le lien étroit entre la situation de l'emploi et le nombre de titulaires d'une pension d'invalidité; selon ces auteurs, le régime d'invalidité a joué un rôle « d'amortisseur institutionnel » en faveur des hommes âgés ayant perdu leur emploi depuis le début des années 1970⁴⁷. Il y a aujourd'hui en Australie plus de titulaires d'une pension d'invalidité que de chômeurs indemnisés (graphique 4.8). Ce phénomène peut également être dû au fait qu'en cas d'invalidité le bénéficiaire perçoit une plus forte somme (le montant est similaire à celui de la pension de vieillesse) et se voit appliquer des critères de revenu et de patrimoine plus

Graphique 4.7. **Taux de bénéficiaires de prestations d'invalidité : comparaison internationale**



1. Bénéficiaires de prestations d'invalidité de 20 à 64 ans en pourcentage de la population concernée.
 2. Moyenne pour les pays pris en compte.
 3. Variation du taux de bénéficiaires par tranche d'âge en 1999, pour 1 000 personnes de la tranche d'âge.
- Source : OCDE, *Transformer le handicap en capacité* (2003).

Graphique 4.8. Évolution de certaines aides au revenu



1. Y compris l'allocation « Nouveau départ » et l'allocation jeunes (autres qu'élèves et étudiants).

Source : Trésor australien.

avantageux qu'en cas de chômage. De plus, la pension d'invalidité n'est pas soumise à la condition d'obligation mutuelle⁴⁸. Le coût global du régime d'invalidité est passé de 0.51 % du PIB en 1990 à 0.86 % en 1999, mais il reste inférieur à la moyenne pour la zone de l'OCDE (OCDE, 2003a).

Il est parfaitement normal d'assurer un niveau suffisant d'aide au revenu aux invalides d'âge actif, mais il faut simultanément réduire au minimum la contre-incitation au travail et faire en sorte que la population concernée conserve un lien suffisant avec le monde du travail. En Australie, la majorité des personnes d'âge actif qui bénéficient d'une aide au revenu ne sont pas obligées de rechercher un emploi⁴⁹. Selon les estimations de l'OCDE, environ un tiers des titulaires d'une pension d'invalidité dans les pays de l'OCDE pour lesquels des données sont disponibles ne considèrent pas qu'elles sont invalides (OCDE, 2003a). En Australie, cette proportion n'est que de 15 %, ce qui tient peut-être – si l'on laisse de côté les effets possibles du caractère évolutif de l'invalidité et les différences de définition d'un pays à l'autre – à une plus grande efficacité des régimes australiens d'invalidité pour l'évaluation du taux d'invalidité. En outre, on pourrait s'efforcer davantage « d'activer » les parents isolés et, plus généralement, de diminuer le nombre des familles sans emploi. Les comparaisons internationales montrent que, dans la zone de l'OCDE, l'Australie a l'un des niveaux les plus élevés de chômage pour les ménages qui ont des enfants⁵⁰. Selon le Bureau australien de la statistique, dans les trois quarts des familles sans emploi (parents isolés et couples) ayant des enfants à

charge, aucun parent ne recherchait un emploi au milieu de 2000, les familles monoparentales représentant près des deux tiers du total (Australian Government, 2002b). L'évolution observée est également préoccupante. Malgré une croissance économique persistante et un recul du chômage, la proportion des familles australiennes où aucun des parents n'exerce une activité rémunérée a continué d'augmenter jusqu'en 1998 et reste de l'ordre d'une famille sur six. Si le nombre des familles sans emploi reste élevé, c'est parce que la proportion des familles monoparentales a tendance à s'accroître et que ces familles ont un faible taux d'emploi par rapport aux couples⁵¹. Vu ces statistiques, les personnes invalides et les parents isolés paraissent être deux catégories pour lesquelles il serait justifié d'accroître l'activité et l'emploi tout en les faisant bénéficier d'aides au revenu qui soient bien conçues, les invalides ayant toutefois des besoins particuliers à cet égard⁵². Si l'on veut réduire la dépendance à l'égard des prestations sociales, il faut s'appuyer sur trois instruments : l'aide, l'incitation et l'obligation. Le « juste équilibre » entre ces trois instruments sera variable d'un pays à l'autre selon le cadre institutionnel, l'orientation des politiques et les valeurs sociales. Quoi qu'il en soit, une combinaison d'actions stratégiques et de mesures concrètes s'impose pour accroître les taux d'activité et développer l'autonomie économique de certaines catégories (Kinneer et autres 2003).

Réformer la protection sociale pour accroître l'activité

Le programme de réformes reflète en Australie les recommandations du rapport McClure de 1999, qui examine comment réduire la dépendance à l'égard des prestations sociales en aidant les sans-emploi à se réinsérer dans la population active (voir l'annexe 4.A1). Après la publication du rapport McClure, les budgets successifs (voir l'annexe 4.A2) ont comporté une série de mesures allant dans le sens de ces recommandations :

- 2001-2002 : Le programme « *Australians Working Together* » (AWT)⁵³ a introduit des mesures de valorisation du travail, a étendu la condition d'obligation mutuelle aux tranches d'âge de 35 à 49 ans, a imposé des obligations d'activité aux bénéficiaires d'allocations pour enfants à charge et a mis fin à deux aides passives au revenu qui bénéficiaient aux travailleurs âgés sans emploi.
- 2002-2003 : Ces années ont été marquées par une aide à l'emploi plus efficace⁵⁴, une mise en valeur de la capacité de travail des personnes handicapées et en particulier un net durcissement du régime d'invalidité. Du fait d'une forte opposition politique, les réformes de l'invalidité n'ont pas été approuvées par le Parlement. Toutefois, un nouveau dispositif d'évaluation a été introduit en 2002 dans le cadre du programme *Australians Working Together* (AWT).

- 2003-2004 : Le financement des prestataires de services des régimes d'invalidité a été modifié de façon à être individualisé et des aides financières ont été accordées aux entreprises employant des handicapés; les parents d'enfants à besoins spéciaux bénéficient d'aides supplémentaires.

Les réformes dans le domaine de la protection sociale ont eu également pour but de réduire les taux marginaux effectifs d'imposition. La large portée du système de sécurité sociale en Australie peut aboutir à d'importantes contre-incitations à l'emploi, les transferts étant retirés à des taux relativement élevés et étant passibles de l'impôt sur le revenu (annexe 4.A3). Dans des cas extrêmes, les interactions de la fiscalité et des prestations sociales peuvent créer un phénomène de piège de la pauvreté, car percevoir un revenu supplémentaire peut n'avoir guère d'intérêt financier, voire aucun, parce qu'on perd alors certaines prestations accordées sous conditions de ressources. De plus, les critères de ressources se recourent parfois pour les différentes prestations sociales, de sorte qu'un individu ou une famille peut avoir à subir simultanément une suppression ou une réduction pour plusieurs prestations. Une autre contre-incitation a été mise en lumière par le rapport McClure : le régime applicable aux personnes qui ont accès à des emplois temporaires ou qui travaillent de façon intermittente en cours d'année, car les critères de ressources s'appliquent au revenu acquis à un certain moment. Dans ce cas, les prestations peuvent être parfois retirées à des personnes dont le revenu est bas sur l'ensemble de l'année, mais qui travaillent par intermittence (Dawkins, 2001).

Le *Nouveau système fiscal* (ANTS), entré en vigueur en juillet 2000⁵⁵, a contribué à réduire les taux marginaux effectifs d'imposition et a donc renforcé l'incitation à exercer une activité. L'ANTS a diminué les taux marginaux d'imposition du revenu, relevé les tranches, regroupé et simplifié les prestations familiales et assoupli les critères de revenu pour les retraites et les prestations familiales (OCDE, 2001a). De plus, le programme AWT a introduit le « crédit pour activité », et encourage les bénéficiaires d'une aide au revenu à exercer un emploi à temps plein, à temps partiel ou occasionnel⁵⁶. Le crédit pour activité élargit la tranche de revenu « exemptée » avant réduction des prestations sociales, ce qui abaisse indirectement le taux marginal effectif (élevé) d'imposition en cas d'exercice d'un emploi rémunéré par un allocataire social. En conséquence, son impact sur les taux effectifs d'imposition (marginaux et moyens) est très variable, selon le montant du crédit pour activité précédemment constitué et selon le montant du revenu déclaré durant la quinzaine considérée. Dès que le crédit a été utilisé, les taux d'imposition reviennent à leur niveau habituel. Depuis l'introduction du crédit pour activité en septembre 2003⁵⁷, environ 25 % des bénéficiaires potentiels en ont tiré profit.

Le budget 2003-2004 a relevé les tranches de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, la réduction d'impôt pour bas revenu et le seuil auquel cette réduction est progressivement supprimée, ce qui a amélioré l'incitation à exercer un emploi. Conformément à l'objectif d'accroissement des taux d'activité

que s'est fixé le gouvernement, le budget 2004-2005 prévoit – dans le cadre des mesures d'aide aux familles – une baisse des taux marginaux effectifs d'imposition pour les familles à revenu bas et moyen, et il incite davantage le deuxième apporteur de revenu d'un ménage à exercer un emploi à temps partiel ou occasionnel⁵⁸. On note également des aides supplémentaires pour les femmes qui souhaitent reprendre une activité après avoir eu des enfants (encadré 4.3). Le budget de mai 2004 doit bénéficier encore aux familles en relevant les seuils auxquels s'appliquent les deux taux marginaux d'imposition les plus élevés, de façon à mieux rémunérer après impôt le travail en heures supplémentaires, une promotion ou l'acquisition de nouvelles compétences.

Encadré 4.3. Mesures récentes en faveur des familles

Le budget de mai 2004 a annoncé une série de mesures intitulées « Aider davantage les familles » (d'un montant de 37 milliards de A\$ sur cinq ans), qui augmentent l'aide aux familles, leur accordent des baisses d'impôt sur le revenu des personnes physiques et les incitent à épargner pour la retraite (via un dispositif amélioré d'abondement et une diminution de la surtaxe au titre des retraites). Les principales mesures (représentant 19.2 milliards de A\$ sur cinq ans) sont les suivantes :

- une augmentation de 600 A\$ par an du taux maximum et du taux de base de la prestation fiscale familiale (A) pour chaque enfant à charge (prestation perçue en un versement unique);
- une réduction du taux de retrait des prestations entre le taux maximum et le taux de base pour la prestation fiscale familiale (A), ce taux étant ramené de 30 à 20 % (entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2004);
- un assouplissement du critère de revenu pour la prestation fiscale familiale (B), le taux de retrait pour le deuxième apporteur de revenu étant ramené de 30 à 20 % et le seuil d'application du critère de revenu étant relevé de 1 825 A\$ par an à 4 000 A\$;
- le maintien de la prestation fiscale familiale (B), à compter de juillet 2005, lorsque le deuxième apporteur de revenu exerce à nouveau un emploi. Le revenu perçu par le deuxième apporteur lorsqu'il exerce à nouveau un emploi ne sera pas imputé sur les prestations déjà versées;
- une nouvelle allocation de maternité, à compter de juillet 2004, prenant la forme d'un versement forfaitaire de 3 000 A\$ par enfant. Toutes les familles bénéficieront de cette allocation, qui passera progressivement à 5 000 A\$ en juillet 2008;
- la création de 44 000 places supplémentaires pour l'accueil de l'enfance.

Source : Australian Government (2004b, c).

En février 2004, le gouvernement a adopté la déclaration intitulée « *Un système plus souple et plus adaptable de revenu pour la retraite* ». Pour moins inciter à la retraite anticipée, ce document propose de mettre fin à la règle restrictive obligeant les personnes de moins de 65 ans ayant atteint l'âge d'ouverture des droits (c'est-à-dire l'âge jusqu'auquel les prestations de retraite complémentaire doivent être bloquées pour bénéficier de l'avantage fiscal) à prendre leur retraite ou à cesser leur activité pour pouvoir bénéficier des prestations (en capital ou en rente)⁵⁹. Les personnes ayant atteint l'âge d'ouverture des droits pourront percevoir leur pension de retraite sous la forme d'une rente non convertible en capital⁶⁰, qu'elles aient ou non cessé leur activité. Le nouveau dispositif, qui prendra effet le 1^{er} juillet 2005, permettra aux travailleurs de diminuer leur horaire de travail tout en augmentant leur revenu par leur retraite complémentaire. Il devrait favoriser l'activité des travailleurs âgés tout en rendant le régime de retraite complémentaire plus adaptable et en facilitant le passage à la retraite.

Nouvelles mesures visant à accroître les taux d'activité

Le gouvernement a lancé en 2003 une consultation publique sur les grands axes et les priorités de la réforme future des aides au revenu en faveur des personnes d'âge actif, à partir d'un document pour examen publié en décembre 2002 et intitulé « *Un système plus simple pour aider les familles et les sans emploi* ». Ce document expose les enjeux d'un accroissement de l'activité et d'une amélioration des incitations au travail. Il porte essentiellement sur les aspects suivants : admissibilité et champ d'application, structure de l'aide, obligation d'activité et critère de ressources. Les réactions à cette consultation révèlent l'existence d'un large consensus dans le sens d'une profonde réforme de l'aide au revenu et des dispositifs connexes, de façon qu'ils contribuent efficacement à une plus grande autonomie et à une moindre exclusion sociale, l'accord étant toutefois moins net quant aux moyens à mettre en œuvre pour y parvenir. Le gouvernement étudie actuellement les résultats de cette consultation dans la perspective des prochaines étapes de la réforme du système de protection sociale. D'un point de vue général, les autorités reconnaissent la nécessité de moderniser les régimes d'aide au revenu pour atteindre l'objectif d'accroissement de l'activité⁶¹.

En février 2004, le gouvernement a rendu public un document pour examen intitulé « *Les défis démographiques pour l'Australie* ». Ce document expose les mesures possibles face au défi budgétaire prochain identifié dans le Rapport intergénérationnel. La solution jugée la plus souhaitable par le gouvernement est une politique conçue pour accélérer la croissance économique grâce à des taux d'activité plus élevés et une plus forte productivité. Plusieurs possibilités sont évoquées pour accroître les taux d'activité :

- inciter davantage à travailler en modernisant les aides au revenu en instaurant un meilleur équilibre entre l'aide et les obligations dont elle

est assortie et en remédiant aux incitations non voulues à une retraite anticipée;

- flexibiliser les solutions d'emploi en allongeant la vie active grâce à de plus larges possibilités de travail à temps partiel et à un système de relations du travail suffisamment souple permettant d'individualiser la rémunération et les conditions de travail;
- accroître la capacité de travail en développant les soins de santé préventifs et en améliorant le niveau d'instruction et de qualification.

Évaluation

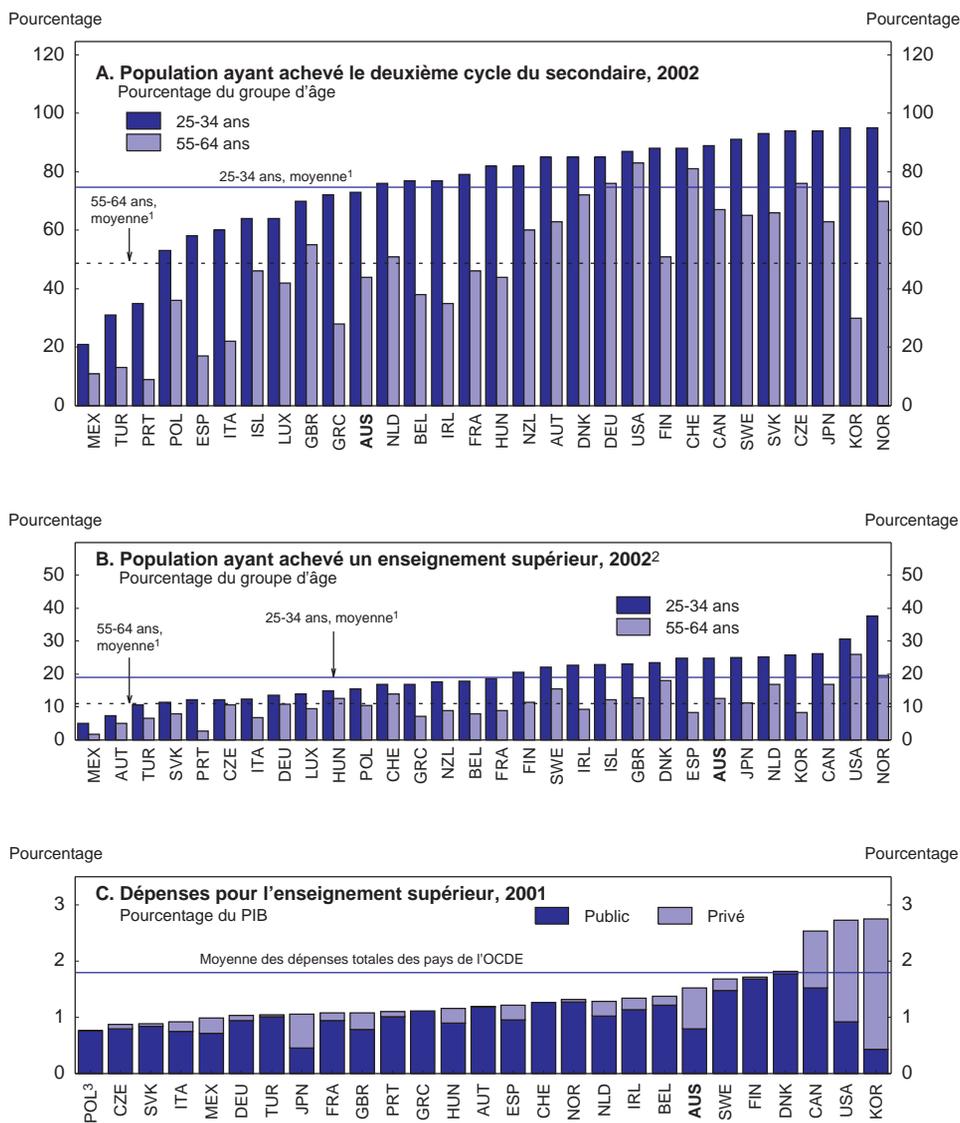
Dans de nombreux pays développés, les autorités se sont attaquées ces dernières décennies au problème de la dépendance de plus en plus grande à l'égard des prestations sociales. L'Australie ne fait pas exception. On considère qu'être durablement tributaire des aides au revenu a des effets négatifs aussi bien sur la société que sur les bénéficiaires, car les aides entraînent – au niveau global – une augmentation des coûts budgétaires, de plus faibles taux d'activité et une moindre croissance de la production, en même temps qu'elles traduisent généralement – au niveau individuel – par une pauvreté de longue durée et un phénomène d'exclusion sociale. Ce problème est aggravé par la perspective du vieillissement de la population qui, comme dans la plupart des autres économies avancées, devrait faire baisser le taux global d'activité. C'est pourquoi il est judicieux qu'en Australie la réforme en cours de la protection sociale soit axée sur la participation économique et sociale. Un objectif incontournable à cet égard – comme le souligne également le gouvernement – consiste à réaliser un « juste équilibre » entre trois instruments d'action : l'aide, l'incitation et l'obligation. La réforme « *Australians Working Together* » – en offrant plus de possibilités de formation et d'insertion aux catégories qui ont un faible lien avec le marché du travail et en introduisant de nouvelles obligations pour les bénéficiaires de prestations – va tout à fait dans la bonne direction, bien qu'on n'ait pas encore achevé son évaluation⁶². Il serait souhaitable d'étendre le régime d'obligation mutuelle à tous les titulaires de prestations de chômage, y compris les chômeurs âgés, tout en contrôlant étroitement et en appliquant rigoureusement les obligations d'activité afin d'atteindre les objectifs qui ont été fixés. De plus, avec le développement rapide des régimes d'invalidité – malgré l'allongement général de la durée de vie et l'amélioration globale de la santé – il faudrait continuer à valoriser les possibilités d'activité des personnes handicapées. Il est crucial d'ajuster les règles d'admissibilité applicables dans le cadre des régimes d'invalidité à la capacité individuelle de travail, si l'on veut que la réforme des prestations sociales ait l'effet voulu sur le taux d'activité, tout en s'efforçant de limiter les coûts budgétaires corrélatifs afin de respecter l'engagement de stabilité budgétaire qui a été pris par le gouvernement. La nouvelle procédure d'évaluation de la capacité de

travail des personnes malades, accidentées ou handicapées, de même que les nouvelles directives en matière d'invalidité et le nouveau dispositif de révision du taux d'invalidité, sont autant d'initiatives positives. Les mesures adoptées jusqu'à présent pour réduire les taux marginaux effectifs d'imposition sont saluaires, mais de nouvelles réformes seraient nécessaires pour inciter davantage à un travail à temps partiel ou à un allongement de la durée du travail. Il faudrait aussi poursuivre l'action menée pour favoriser l'activité des femmes. Les taux d'emploi des femmes de 45 à 64 ans augmentent fortement, essentiellement par effet de cohorte, mais depuis quelque temps on ne voit guère s'accroître les taux d'activité des femmes d'âge essentiellement actif, notamment lorsqu'elles sont mères. Les estimations de l'OCDE montrent, par exemple, que l'activité en Australie augmenterait de 6.4 points si les dépenses publiques d'accueil de l'enfance étaient portées au niveau le plus élevé pour les pays de l'OCDE, et des avantages fiscaux en faveur de l'emploi à temps partiel entraîneraient une progression de 6.1 points⁶³ (Burniaux et autres, 2004). Enfin, les initiatives récentes visant à favoriser l'activité des travailleurs âgés – notamment la mesure qui permet à ces travailleurs de percevoir leur retraite complémentaire tout en poursuivant leur activité – revêtent une importance particulière dans la perspective du vieillissement de la population, et leur impact serait encore plus marqué si les travailleurs âgés bénéficiaient de conditions de travail adaptées et si l'on s'attaquait à la discrimination par l'âge dans le travail.

Enseignement et formation

L'amélioration des qualifications et des compétences des travailleurs contribue aux gains de productivité; le projet de l'OCDE sur la croissance montre à cet égard qu'une augmentation de 10 % du nombre moyen d'années de scolarisation de la population d'âge actif aboutirait à un gain de PIB par habitant se situant entre 4 et 7 % (OCDE, 2003b). Ces 25 dernières années, l'Australie a beaucoup développé son capital humain, comme le révèle la différence de niveau d'instruction entre les jeunes et les personnes âgées (graphique 4.9). De plus, comme il ressort des comparaisons internationales auxquelles a procédé l'OCDE dans le cadre du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA), les élèves de 15 ans atteignent en Australie un niveau nettement supérieur à la moyenne de l'OCDE pour la compréhension de l'écrit, la culture mathématique et la culture scientifique. Néanmoins, 12 % environ des élèves pris en compte dans l'étude PISA avaient un faible niveau de compréhension de l'écrit (graphique 4.10), et en Australie les écarts pour l'aptitude à la lecture, qui s'expliquent pour beaucoup par les différences d'un établissement scolaire à l'autre⁶⁴, sont supérieurs à la moyenne. De plus, la proportion des jeunes de 15 à 19 ans qui sont scolarisés dans l'enseignement secondaire post-obligatoire est plus faible que dans un grand nombre de pays de l'OCDE. Il serait également souhaitable de développer et d'améliorer la formation des travailleurs, de façon à

Graphique 4.9. Indicateurs pour l'éducation : comparaison



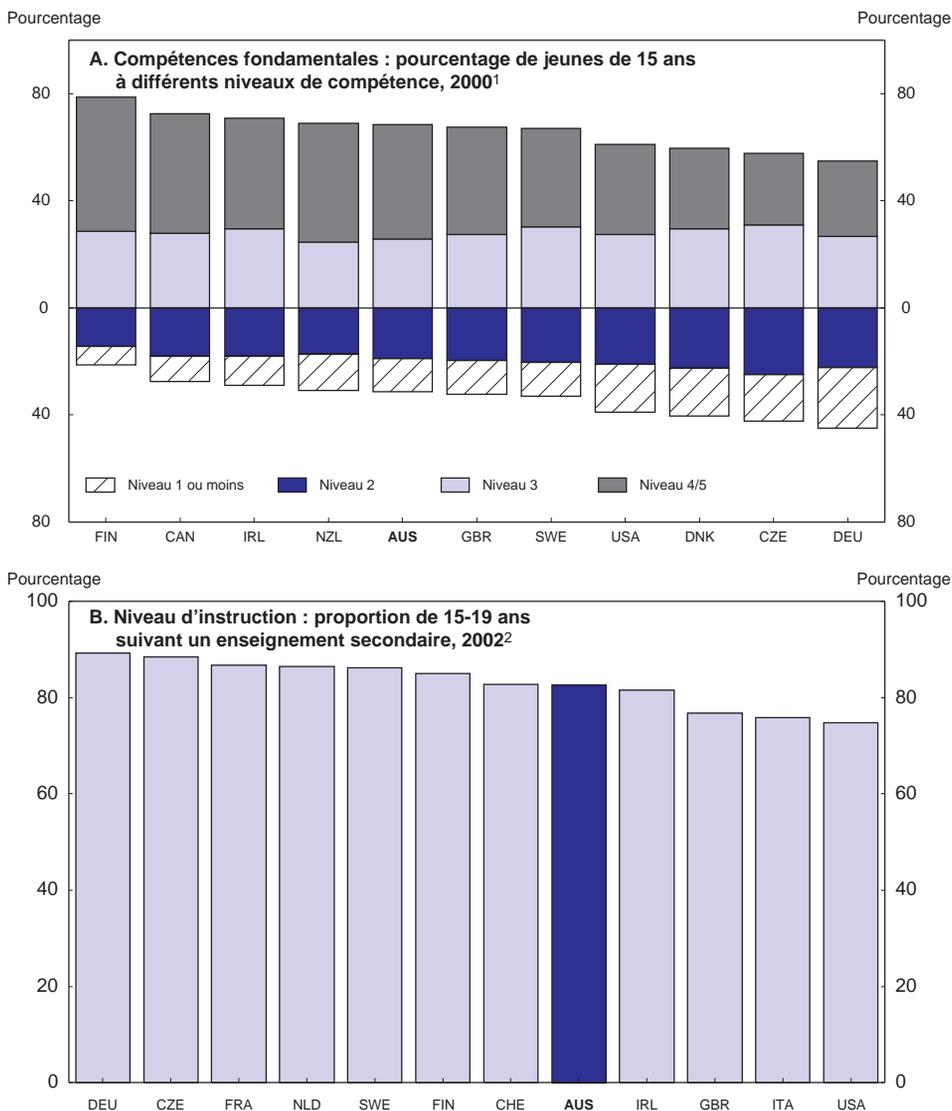
1. Moyenne non pondérée.

2. Enseignement supérieur de type A et programmes de recherche de haut niveau.

3. Données pour 2000.

Source : OCDE (2004), *Regards sur l'éducation*.

Graphique 4.10. **Compétences élémentaires et niveau d'instruction des jeunes**



1. Compréhension globale de l'écrit (aptitude à retrouver une information, à interpréter un texte, à réfléchir et à évaluer).
 2. Nombre total d'élèves dans la tranche d'âge, à temps plein ou à temps partiel, en proportion de la population totale de la tranche d'âge.

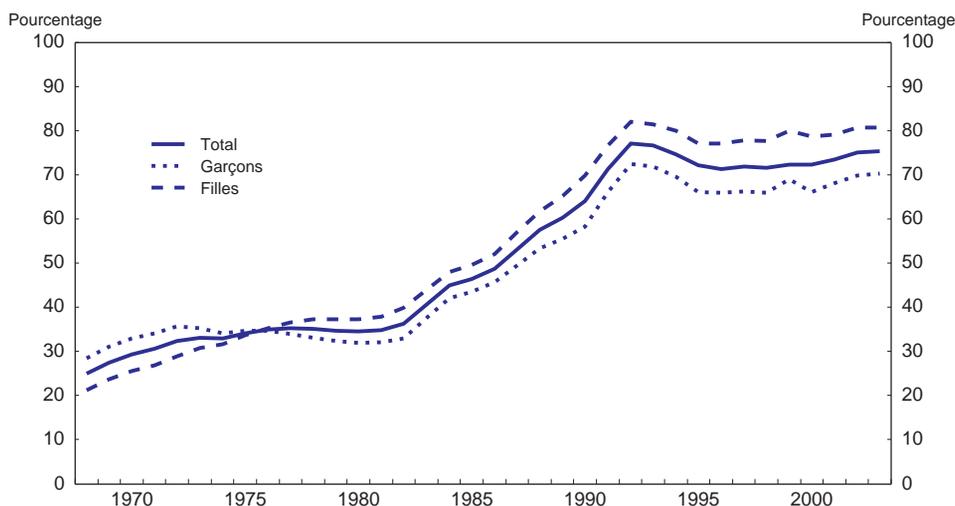
Source : OCDE, Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA); Regards sur l'éducation (2004).

bien tirer parti de la mondialisation et des nouvelles technologies. Dans cette perspective, il conviendrait de mettre l'accent sur les aspects qui seront maintenant commentés.

Améliorer les résultats

Les taux d'abandon dans l'enseignement secondaire ont nettement diminué (et les taux de rétention ont augmenté en conséquence) par rapport à la période qui remonte à quelque deux décennies⁶⁵, et ils se sont en gros stabilisés depuis le milieu des années 1990 (graphique 4.11). La hausse des taux apparents de rétention dans les années 80 était liée au recul de l'emploi à plein-temps des jeunes de moins de 20 ans, qui avait débuté durant la récession de 1982-1983. L'amélioration qui a été observée par la suite sur le marché du travail, de même que le net développement des « nouveaux apprentissages » ainsi que du secteur de l'enseignement et de la formation professionnels hors apprentissage, ont été contrebalancés par la multiplication des possibilités d'enseignement et formation professionnels à l'école et par l'intérêt qu'ont continué de susciter les études universitaires, de sorte que les taux de rétention sont restés quasiment stationnaires.

Graphique 4.11. **Taux apparents de rétention entre les années 7/8 et l'année 12, par sexe**



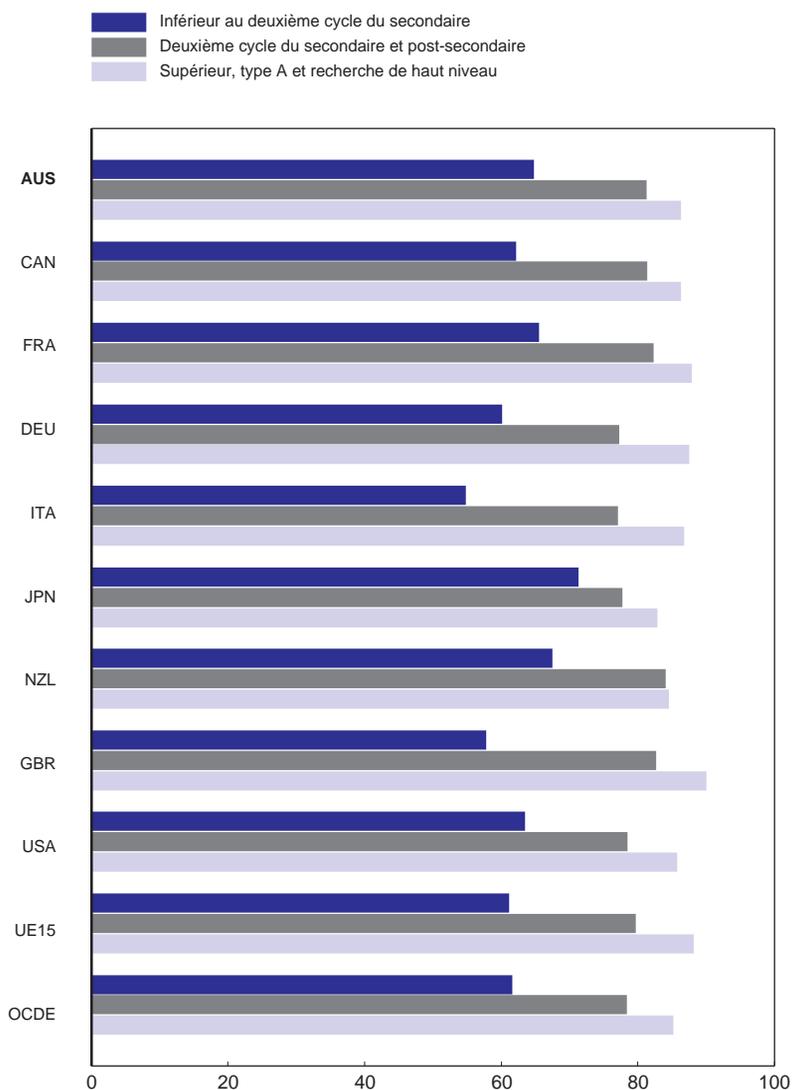
Note : Le taux apparent est le pourcentage d'élèves d'un âge donné qui passent dans une année donnée d'enseignement.

Source : ABS Schools, Australie.

Les abandons avant achèvement du deuxième cycle du secondaire (voire avant l'entrée dans ce cycle) revêtent une importance toute particulière, car les jeunes concernés sont extrêmement sensibles à l'évolution de la situation économique et sociale. Comme le montre le graphique 4.12, les groupes qui ont un niveau d'instruction du deuxième cycle du secondaire et, encore plus, ceux qui ont fait des études supérieures, connaissent des taux d'activité qui dépassent ceux des groupes qui n'ont pas achevé l'enseignement secondaire. À cet égard, il faut prendre en compte les résultats qu'obtiennent sur le marché du travail les jeunes qui ont quitté l'école prématurément, puisque bon nombre d'entre eux l'ont fait pour exercer un emploi ou pour entrer en apprentissage. Mais d'autres facteurs, notamment les résultats scolaires et la motivation, les caractéristiques socioéconomiques et personnelles ainsi que le système scolaire contribuent également à cette décision. Au total, les jeunes qui n'ont pas achevé l'enseignement secondaire sont plus susceptibles que ceux qui ont atteint la douzième année d'enseignement de se retrouver assez longtemps au chômage et d'exercer un emploi à temps partiel, occasionnel ou faiblement rémunéré avec peu de perspectives de carrière. Néanmoins, certains jeunes réussissent leur passage à la vie active⁶⁶ et beaucoup reviennent ultérieurement à l'enseignement et à la formation⁶⁷. La forte croissance économique de l'Australie ces dernières années a contribué à améliorer les perspectives d'emploi de cette catégorie de jeunes, même si les comparaisons internationales pour le passage des jeunes de l'école à la vie active montrent que le handicap dont sont victimes pour l'emploi les élèves qui ont quitté tôt l'école par rapport à ceux qui ont un meilleur niveau d'instruction est légèrement supérieur à la moyenne de la zone de l'OCDE⁶⁸. La demande croissante de qualifications en Australie (et dans les autres pays de l'OCDE) rend une qualification du niveau du deuxième cycle du secondaire (ou une qualification en apprentissage) bien plus souhaitable pour les jeunes (OCDE, 2002). La progression des taux de scolarisation devrait également être économiquement très bénéfique dans la durée. Les résultats obtenus avec le modèle macroéconomique Monash montrent que si la proportion de jeunes atteignant le niveau de la 12^e année d'enseignement ou un niveau d'instruction équivalent augmentait de 10 points, cela aurait un impact positif sur le PIB, la consommation privée en termes réels et le bien-être économique à long terme, cet impact étant supérieur au coût⁶⁹.

De louables progrès ont été accomplis dans l'élargissement des programmes du deuxième cycle de l'enseignement secondaire, de façon à ce que ces études soient plus attrayantes pour les élèves qui ne souhaitent pas entrer dans l'enseignement supérieur. La mise en place d'un enseignement et d'une formation professionnels à l'école, qui permettent de préparer simultanément en deuxième cycle du secondaire le certificat de fin d'études, de même que les « nouveaux apprentissages » (à temps plein ou à temps partiel) dans un cadre scolaire, sont les deux initiatives principales. Ces passerelles professionnelles sont bénéfiques pour les jeunes en les dotant des qualifications nécessaires pour leur formation et leur

Graphique 4.12. **Taux d'activité par niveau d'instruction**
25-64 ans, pourcentage, 2002



Source : OCDE (2004), *Perspectives de l'emploi*.

activité futures. Depuis 1996, le gouvernement australien a relancé l'enseignement et la formation professionnels et obtenu des résultats substantiels du point de vue des effectifs, des formules de formation et des nouveaux apprentissages, tout en faisant en sorte que le système d'enseignement et de formation professionnels soit plus réactif au marché du travail, plus flexible et plus cohérent au niveau national⁷⁰ (encadré 4.4). En outre, le gouvernement s'est efforcé de remédier aux pénuries de qualifications en mettant en place des mesures incitatives dans le cadre du

Encadré 4.4. **Le dispositif « Nouveaux apprentissages » : principaux aspects**

Le dispositif « Nouveaux apprentissages », mis en place en 1998, a créé un cadre unifié pour l'apprentissage traditionnel en quatre ans et des formations plus nouvelles et plus brèves de type stage¹. Ce dispositif offre des possibilités de formation aux nouveaux arrivants sur le marché du travail et aux travailleurs en place, aussi bien pour les jeunes que pour les travailleurs plus âgés. Les qualifications pouvant être obtenues répondent à des normes uniformes au niveau national, définies par le Cadre australien pour les qualifications (AQF), et elles sont transférables sur l'ensemble du territoire. De très nombreuses qualifications peuvent être acquises, les employeurs et les nouveaux apprentis ayant le choix entre plus de 1 500 qualifications nationales. En outre, les employeurs et leurs nouveaux apprentis peuvent sélectionner leur organisme agréé de formation (public ou privé) et négocier les éléments essentiels de la formation (contenu, calendrier, localisation et modalités de prestation).

Afin d'assurer la qualité et l'utilité de la formation dispensée dans le cadre des nouveaux apprentissages, le gouvernement a instauré une série de mécanismes, notamment des contrats types de formation². De plus, pour favoriser un haut niveau de qualification, une « prime de progression » est accordée aux nouveaux apprentis qui poursuivent leur formation à un degré supérieur³. Le nombre de nouveaux apprentis en formation a quasiment doublé depuis 1995 (406 900 à la fin de 2003). Les nouveaux apprentis sont 34 % à se former à une profession artisanale ou commerciale, c'est-à-dire à un métier relevant généralement de l'apprentissage traditionnel (notamment la construction et l'alimentation) et connaissant une pénurie de qualifications.

1. La formation de type stage, introduite en 1985, était destinée essentiellement au départ aux jeunes de 15 à 19 ans et elle concernait les services et les emplois de bureau, mais elle a été élargie ultérieurement aux travailleurs plus âgés et à la plupart des activités.
2. Dans le cadre de ces contrats, l'employeur s'engage à mettre à la disposition du nouvel apprenti ses moyens et son expertise pour le préparer à une qualification agréée.
3. À l'heure actuelle, environ 85 % des nouveaux apprentis préparent une qualification se situant au moins au niveau du troisième certificat.

Programme d'incitation aux nouveaux apprentissages et en lançant en 2004 la Stratégie nationale de lutte contre les pénuries de qualifications, le but étant d'éliminer un grand nombre des obstacles au choix d'un métier artisanal par les jeunes. Les formules plus souples de formation à ces métiers traditionnels que cette stratégie met en place, de même que les nouvelles solutions d'apprentissage qu'elle prévoit, paraissent très judicieuses (annexe 4.A4).

D'autres mesures importantes ont pour but d'aider les jeunes à améliorer leurs compétences élémentaires, surtout pour la lecture et le calcul. Ces aptitudes sont mesurées et évaluées durant les premières années de scolarité (années 3, 5 et 7) pour faire en sorte que le niveau des élèves soit conforme aux normes minimales. Identifier les cas de faibles compétences élémentaires et aider les jeunes concernés contribue pour beaucoup à réduire la probabilité d'abandon scolaire prématuré et, par la suite, de lien distendu avec le marché du travail. De mauvais résultats en lecture et en calcul sont l'un des facteurs essentiels de l'abandon scolaire, surtout pour les jeunes garçons⁷¹. Les initiatives récentes ont pour but non seulement d'améliorer les acquis scolaires de base, mais aussi de renforcer l'information et l'éducation pour l'emploi, en expérimentant de nouvelles formules de réinsertion scolaire des jeunes⁷².

L'Australie obtient un très bon classement dans les comparaisons internationales qui ont pu être faites dans le cadre de l'étude PISA de l'OCDE, mais les différences entre les performances des élèves pour l'aptitude à la lecture sont très marquées, ce qui tient pour une large part aux disparités d'un établissement scolaire à l'autre. Il faut donc engager de nouvelles réformes au niveau des établissements scolaires de façon à combler l'écart entre les élèves les plus faibles et les meilleurs et à faciliter ainsi le passage de l'école à la vie active (OCDE, 2001c). Le programme national du gouvernement en matière d'éducation comporte un ensemble de mesures qui visent notamment à améliorer la qualité de l'enseignement⁷³, à assurer la cohérence du système scolaire à l'échelle nationale et à améliorer les services d'orientation professionnelle ainsi que les autres services d'information et de soutien destinés aux élèves qui quittent l'école⁷⁴. Ces mesures vont dans le bon sens. Il faudrait également continuer de diversifier les programmes du deuxième cycle du secondaire pour réduire le nombre des abandons prématurés. L'une des priorités du gouvernement est de mieux organiser et d'élargir les programmes de formation et d'enseignement professionnels à l'école⁷⁵. Deux autres solutions possibles pour diversifier les programmes pourraient être de diminuer le nombre d'élèves dans chaque classe et de créer de plus grands établissements d'enseignement secondaire, ce qui permettrait une meilleure orientation professionnelle pour le passage de tous les jeunes à la vie active, mais il faudrait pour cela de nouvelles structures de gestion. Développer les dispositifs de réinsertion scolaire qui visent à donner une deuxième chance aux élèves qui ont quitté prématurément l'école est un autre moyen de faciliter le passage des jeunes à la vie active⁷⁶.

Améliorer les qualifications des adultes

Pour remédier à l'impact négatif du vieillissement sur la croissance du PIB par habitant, il faudrait encourager les travailleurs âgés à rester actifs et à accroître leur productivité. Le niveau d'instruction a nettement progressé en Australie ces dernières décennies, mais il demeure bas par rapport à d'autres pays⁷⁷ et environ 40 % des personnes de 45 à 54 ans n'ont pratiquement pas été plus loin que l'enseignement obligatoire (graphique 4.13). Les recherches montrent qu'il existe un lien positif entre le niveau de scolarisation et la participation ultérieure à l'enseignement et à la formation professionnels (Watson, 2003), ce qui souligne la nécessité d'améliorer le niveau d'instruction suffisamment tôt et d'éliminer les obstacles à l'acquisition de nouvelles compétences durant la vie active. Les mesures visant à améliorer la formation des adultes, notamment les Qualifications de base en informatique pour les travailleurs âgés⁷⁸ et le Programme d'accès aux nouveaux apprentissages (qui assure aux chômeurs de tous âges une formation pré-professionnelle et d'autres formes d'aide) vont tout à fait dans la bonne direction en accordant la déductibilité fiscale pour les dépenses liées à la formation professionnelle. Les données de l'OCDE montrent qu'en Australie, comme dans les autres pays avancés, ce sont les employeurs qui ont tendance le plus souvent à financer la formation liée à l'emploi, la proportion des participants dont ils financent la formation étant supérieure aux deux tiers (graphique 4.14). Mais ces financements sont relativement faibles par rapport à d'autres pays, de même que le niveau des aides publiques. On constate en revanche que l'Australie vient au troisième rang pour le taux d'autofinancement de la participation à une formation professionnelle (O'Connell, 1999; Watson, 2003).

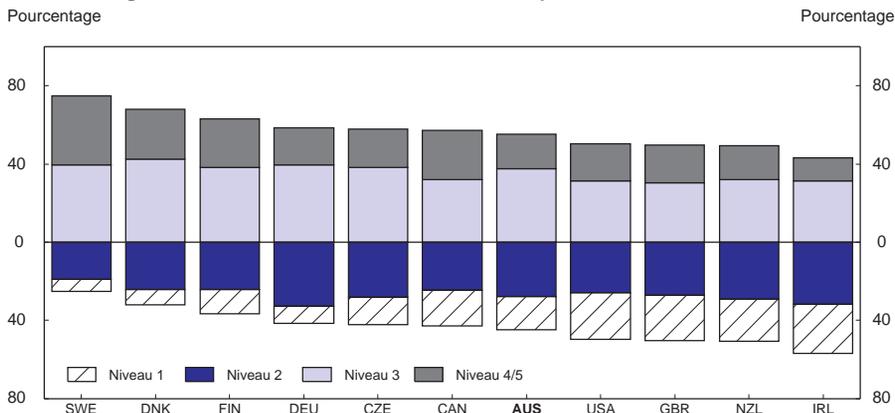
Le gouvernement australien a lancé une consultation – qui s'est achevée en juin 2004 – à propos d'un dispositif plus coordonné de formation pour adultes, afin d'améliorer les compétences élémentaires et les qualifications professionnelles et de mieux intégrer les services de formation, surtout en dehors des zones urbaines⁷⁹. Il faudrait mettre en place des programmes permettant aux adultes de travailler à temps partiel durant une formation. En outre, il conviendrait de suivre de près et d'évaluer la qualité des nouveaux programmes pour faire en sorte que les résultats de la formation soient suffisants au regard de son coût pour l'individu et pour l'employeur.

Réformes récentes dans l'enseignement supérieur

Le gouvernement a engagé au début de 2002 un vaste réexamen du financement et d'autres aspects de l'enseignement supérieur⁸⁰. Le principal constat de cette consultation, à savoir que les mécanismes actuels de financement et d'élaboration des politiques dans l'enseignement supérieur sont aujourd'hui « lourds, complexes et inéquitables », a débouché sur d'importantes réformes annoncées dans le budget de mai 2003⁸¹. Parmi les principales mesures,

Graphique 4.13. **Compétences élémentaires et niveau d'instruction de la population adulte**

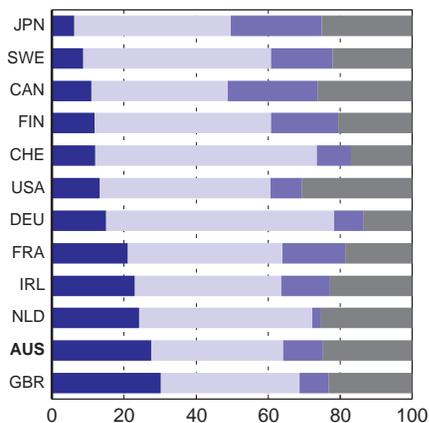
A. Pourcentage de 16 à 65 ans à différents niveaux de compétences fondamentales, 1996¹



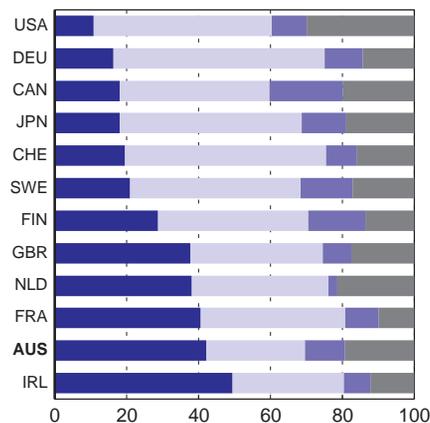
B. Niveau d'instruction de la population adulte, 2002



Population de 25 à 34 ans



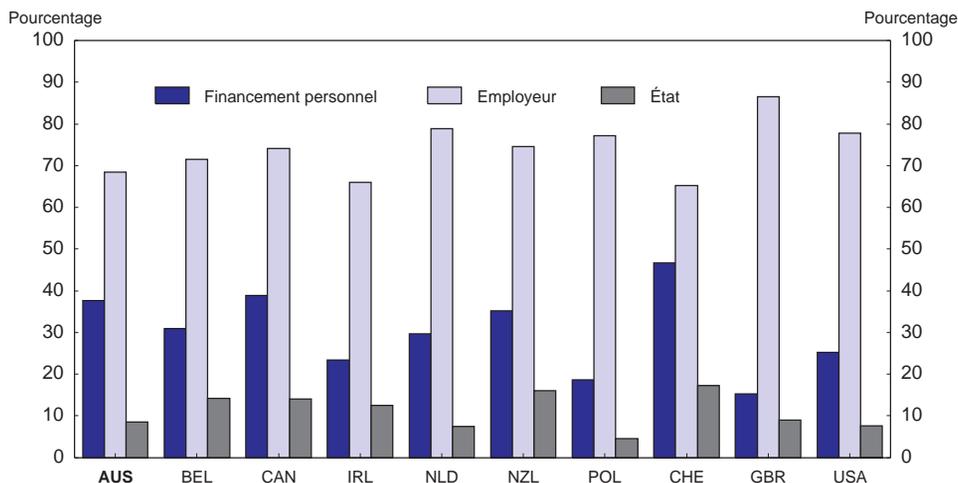
Population de 45 à 54 ans



1. Compréhension de textes documentaires (aptitude à localiser et utiliser les informations sous différentes formes).
2. Niveau primaire, premier cycle du secondaire ou programmes courts CITE 3C comme seule qualification formelle; le deuxième cycle du secondaire comprend également l'enseignement post-secondaire autre que supérieur.

Source : OCDE (2004), *Regards sur l'éducation*; OCDE (2000), *La littératie à l'ère de l'information : rapport final de l'Enquête internationale sur la littératie des adultes*.

Graphique 4.14. Sources de financement de la formation professionnelle des adultes exerçant un emploi
1994 à 1995



Source : O'Connell, P.J. (1999), « Adults in Training: An International Comparison of Continuing Education and Training », OCDE, Centre pour la recherche et l'innovation dans l'enseignement, CERI/WD(99)1.

on citera : une augmentation de 1½ milliard de dollars australiens sur quatre ans des crédits en faveur des universités; une modification du financement fédéral des établissements d'enseignement supérieur; une plus grande flexibilité pour la fixation des frais de scolarité perçus par les universités; l'extension du Dispositif de contribution financière dans l'enseignement supérieur (HECS)⁸² (encadré 4.5).

Au total, les réformes sont de nature à diversifier l'enseignement supérieur, à le rendre plus réactif aux besoins du marché du travail et à offrir aux universités de meilleures possibilités de financement. Le système envisagé de financement devrait assurer à long terme la vitalité de l'enseignement supérieur, car il faudrait sinon dégager des financements supplémentaires considérables par le biais de la fiscalité générale. De plus, les études de l'OCDE montrent que le taux individuel de rendement interne privé de l'investissement dans l'enseignement supérieur dépasse de beaucoup le taux d'intérêt réel sans risque⁸³, ce qui montre que les bénéficiaires de l'enseignement supérieur devraient contribuer à son coût, comme c'est déjà le cas dans des pays de plus en plus nombreux, dont l'Australie⁸⁴. On peut craindre néanmoins qu'avec un prêt plafonné à 50 000 A\$, certains étudiants soient obligés de trouver des financements pour payer au départ une partie des frais de l'ensemble de leurs études, ce qui aura des effets négatifs sur la décision

Encadré 4.5. **La réforme dans l'enseignement supérieur : principaux aspects**

Modification du financement fédéral

Pour faire en sorte que les filières d'enseignement souhaitées par le gouvernement australien répondent aux besoins de l'économie, la réforme a fondamentalement modifié le financement fédéral des établissements d'enseignement supérieur. Un nouveau système fédéral de subventionnement (CGS) – pour le financement des enseignants et des apprenants – a remplacé le régime traditionnel des dotations globales de fonctionnement attribuées à chaque université (couvrant les principaux coûts d'enseignement, d'administration et de recherche). Dans le cadre du CGS, les autorités fédérales versent une contribution, fixée par discipline, au coût d'un nombre convenu de places offertes par une université pour une année donnée, les établissements qui acceptent systématiquement, au-delà d'une limite de 5 %, des étudiants ne payant pas l'intégralité des frais de scolarité devant être pénalisés. De plus, l'augmentation annuelle du financement suppose le respect, par l'établissement concerné, des Protocoles nationaux de gouvernance, qui obligent les universités à bien définir les obligations des membres de leur Conseil et à établir à leur intention un programme de perfectionnement.

Modification du financement par les étudiants

Le gouvernement mettra en place en 2005 un nouveau système de prêts – dans le cadre du Programme de prêts pour l'enseignement supérieur – qui se compose du dispositif HECS (HECS-HELP) et de deux nouveaux dispositifs destinés aux étudiants payant l'intégralité des frais de scolarité (FEE-HELP) et aux étudiants qui souhaitent étudier à l'étranger (OS-HELP). Les mesures suivantes retiennent en particulier l'attention :

Pour améliorer la flexibilité et la diversité de l'enseignement supérieur, le gouvernement australien a partiellement déréglementé les frais de scolarité universitaire. En dehors des frais de scolarité pour les départements de formation infirmière et de formation des maîtres (soit environ 12 % des étudiants), pour lesquels il n'y a pas de modification, les universités pourront fixer à partir de 2005 la contribution des étudiants aux places aidées par les autorités fédérales, à hauteur d'un plafond fixé par le gouvernement australien qui se situe à 25 % au-dessus des barèmes HECS. La modulation des contributions des étudiants en fonction des cours et de l'établissement devrait être un gage de compétitivité pour le secteur éducatif du point de vue du coût et de la qualité des disciplines enseignées. Les nouvelles mesures ont conservé un élément essentiel d'équité du système HECS : la possibilité de paiement différé, de façon que tous les étudiants puissent accéder à l'enseignement supérieur, même s'ils ne peuvent pas payer d'emblée leurs frais de scolarité. En conséquence, le régime de remboursement en fonction du revenu ultérieur est maintenu, de sorte que l'entrée dans l'enseignement supérieur reste libre. La réforme des frais de scolarité se double d'un relèvement du seuil de remboursement, qui passe de 25 348 A\$ en 2003-2004 à 36 184 A\$ en 2005-2006.

Encadré 4.5. **La réforme dans l'enseignement supérieur : principaux aspects** (suite)

Une autre grande réforme du financement par les étudiants est l'élargissement, à partir de 2005, du régime de prêts étudiants à tous les étudiants d'établissements publics et privés d'enseignement supérieur éligibles payant l'intégralité des frais de scolarité (FEE-HELP). Le prêt ne peut dépasser 50 000 A\$. De plus, un nouveau dispositif de prêts sera mis en place pour les étudiants souhaitant étudier un ou deux semestres à l'étranger (OS-HELP). Pour mieux prendre en compte la demande des étudiants dans certaines disciplines et élargir les possibilités et choix éducatifs, les établissements universitaires pourront désormais relever de 25 à 35 % le nombre maximum de places d'étudiants payant l'intégralité des frais de scolarité pour tout cours du premier cycle, si des étudiants supplémentaires veulent s'inscrire. En 2003, moins de 2 % des étudiants du premier cycle payaient l'intégralité des frais. Cela tient peut-être à l'absence de formule de prêt lié au revenu dans le système actuel. On s'attend à une augmentation des inscriptions avec le nouveau dispositif et l'attribution en 2005 de prêts de type HECS aux étudiants payant l'intégralité des frais de scolarité.

Source : Australian Government (2003b) Our Universities: Backing Australia's Future.

d'inscription des étudiants relativement pauvres⁸⁵. L'idée qui justifie un plafonnement du prêt est de limiter la hausse des frais perçus par les universités pour les étudiants payant l'intégralité de ces frais et de réduire pour le gouvernement australien le coût potentiel d'un non-remboursement du prêt. Malgré tout, des modalités plus flexibles de financement, certes très importantes, ne constituent pas le seul facteur d'amélioration de la qualité de l'enseignement et des résultats éducatifs. Il ne faut pas oublier non plus une gouvernance plus efficace, une administration moins bureaucratique des universités, les relations du travail dans les établissements universitaires, la qualité de l'enseignement et de l'acquisition des connaissances ainsi que la recherche universitaire et les travaux pluridisciplinaires – autant d'éléments soulignés par le document pour consultation diffusé en vue de la réforme de l'enseignement supérieur.

Évaluation

De notables progrès ont été accomplis dans deux domaines, le passage de l'école à la vie active pour les jeunes et la qualité des résultats éducatifs. Les mesures récentes qui visent à étoffer les compétences élémentaires acquises à

l'école et à renforcer l'orientation et l'information professionnelles vont dans la bonne direction. Il faut en effet améliorer les résultats des élèves les plus faibles de façon à atténuer les disparités actuelles. Il convient de poursuivre l'élargissement des programmes dans l'enseignement secondaire pour mieux répondre aux aspirations des élèves et pour diminuer le risque d'abandon prématuré. Il faudrait à cet égard intégrer davantage le système d'enseignement et de formation professionnels dans l'ensemble du système éducatif. L'adoption récente d'une stratégie coordonnée de formation des adultes est très judicieuse. Toutefois, si l'on veut que la formation tout au long de la vie donne des résultats qui justifient son coût, il faut lui conférer la souplesse nécessaire (en permettant aux adultes en formation de travailler à temps partiel) et faire en sorte qu'elle soit bien ajustée aux besoins des travailleurs de plus de 40 ans. Enfin, la vaste réforme de l'enseignement supérieur introduit un nouveau régime de financement par les étudiants, comportant des mesures de déréglementation partielle des frais de scolarité, qui devrait permettre aux universités de mieux se financer et de mieux répartir leurs ressources. En outre, des prêts liés au revenu sont accordés aux étudiants qui paient l'intégralité des frais de scolarité – de façon à compenser le relèvement des quotas d'inscription d'étudiants soumis au régime de l'intégralité des frais – bien qu'on puisse s'interroger sur le plafonnement du prêt. Au total, ces réformes sont de nature à améliorer le fonctionnement de l'enseignement supérieur australien, qui devrait y gagner en qualité et en compétitivité. Mais il faudra surveiller et évaluer l'impact des nouvelles mesures sous l'angle de la réactivité des établissements d'enseignement supérieur aux besoins du marché du travail. Il faudrait aussi des améliorations dans d'autres domaines, notamment la gouvernance.

Encadré 4.6. **Recommandations pour faire reculer le chômage et accroître l'activité**

Relations du travail

Il faudrait assouplir la réglementation des conventions collectives et des contrats individuels de travail de façon à favoriser les négociations au niveau de l'entreprise. L'une des principales mesures à cet effet serait de diminuer le nombre encore élevé des matières régies par les sentences et d'en donner une définition plus étroite.

Il faudrait harmoniser les régimes de relations du travail au niveau fédéral et au niveau des États.

Il faudrait rationaliser la législation concernant les conflits du travail afin de diminuer la fréquence des actions revendicatives illicites.

Les hausses de salaires dans le cadre des sentences dites de sécurité devraient reposer sur la productivité et donc sur l'employabilité des travailleurs faiblement qualifiés.

Il faudrait encourager les partenaires sociaux à envisager de nouvelles solutions pour réduire le coût des procédures de licenciement, notamment pour les salariés qui n'ont que peu d'ancienneté, sans pour autant porter sensiblement atteinte aux avantages économiques et sociaux qui résultent de la réglementation protectrice de l'emploi.

Accroître l'activité

Il faudrait encore réduire les taux marginaux effectifs d'imposition, qui sont élevés, de façon à davantage inciter au travail, tout en prêtant attention au coût budgétaire de cette mesure.

Il faudrait durcir les critères d'admission au régime d'invalidité afin de favoriser l'emploi des personnes qui ont une capacité suffisante de travail ou leur participation active à la vie sociale.

Il serait judicieux d'élargir le régime d'obligation mutuelle à tous les bénéficiaires d'aides au revenu d'âge actif, y compris les travailleurs âgés, tout en contrôlant de près l'application des critères d'activité.

Il faudrait encourager les employeurs à offrir des moyens de formation et de recyclage aux travailleurs avant qu'ils atteignent 55 ans. Les travailleurs devraient être davantage incités à participer à ces dispositifs.

Enseignement et formation

Il faudrait aller plus loin dans la diversification des programmes de l'enseignement secondaire afin de réduire le risque d'abandon prématuré; il serait également judicieux de mieux intégrer dans l'ensemble du système éducatif l'enseignement et la formation professionnels.

Encadré 4.6. **Recommandations pour faire reculer le chômage et accroître l'activité** *(suite)*

L'amélioration des possibilités d'enseignement et des résultats éducatifs dans la perspective d'un meilleur passage de l'école à la vie active devrait rester l'une des grandes priorités.

Il faudrait davantage prêter attention à la formation et à l'amélioration des qualifications des travailleurs en place, les mesures prises récemment en vue d'une stratégie coordonnée dans le domaine de la formation pour adultes marquant à cet égard un louable progrès. Il faudrait que les mesures soient bien adaptées aux besoins des travailleurs adultes, de façon que les résultats de la formation tout au long de la vie couvrent le coût de cette formation et les pertes de production résultant des congés de formation.

Il faut s'efforcer encore d'améliorer la qualité de l'enseignement supérieur et de préserver sa compétitivité internationale. Les actions à mener se situent dans les domaines suivants : qualité de l'enseignement et de l'acquisition des connaissances, gouvernance et relations du travail dans les universités.

Il faudrait surveiller et évaluer l'impact des formules plus flexibles de financement des universités qui ont été mises en place récemment, sous l'angle de la réactivité des établissements d'enseignement supérieur aux besoins du marché du travail.

Notes

1. Le développement de l'emploi à temps partiel s'est interrompu temporairement en 2004, la création d'emplois ayant alors surtout concerné l'emploi à temps plein.
2. Selon les dernières estimations de l'OCDE, les pays suivants ont un taux de chômage non conjoncturel inférieur à celui de l'Australie : Autriche, Corée, Danemark, États-Unis, Islande, Japon, Luxembourg, Mexique, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Suède et Suisse.
3. En 2003, le rapport global emploi/population et le taux d'activité étaient plus élevés qu'en Australie dans les pays suivants : Canada, Danemark, États-Unis, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède et Suisse. La Finlande avait un taux d'emploi plus faible qu'en Australie, mais un taux d'activité légèrement supérieur. Voir l'annexe statistique des *Perspectives de l'emploi 2004* de l'OCDE.
4. Voir ABS cat. n° 6203.0, 6105.0 et 6265.0.
5. En outre, certains travailleurs à temps plein effectuant des heures supplémentaires (rémunérées ou non) souhaitaient réduire leur horaire de travail [Australian Government (2003c), pp. 4-14].
6. Voir Russo et Headley (2004).
7. Voir également l'*Étude économique de l'Australie* de l'OCDE, 2003, chapitre III.
8. Les sentences sont axées sur le métier et le secteur d'activité, et pas sur le poste de travail individuel, de sorte qu'un grand nombre d'entreprises restent soumises à plusieurs sentences. Si les juridictions du travail ont joué dans le passé un très grand rôle dans la détermination des salaires et des conditions de travail, c'est parce qu'on considérait qu'il était dans l'intérêt public que l'État intervienne d'une façon permanente dans les relations entre employeurs et salariés.
9. Sur les 2 221 sentences fédérales qui étaient en vigueur le 30 avril 2004, il n'en reste plus que 62 à simplifier. En outre, le nombre des sentences en vigueur a été sensiblement réduit, puisque plus de 1 700 sentences ont été abrogées ou ont cessé de s'appliquer.
10. Pour ce faire, on a en particulier mis fin à l'obligation de notifier aux syndicats concernés que des négociations étaient engagées et on a soumis les accords hors syndicat aux mêmes conditions que les accords conclus avec un syndicat.
11. L'action revendicative protégée ne peut donner lieu à réparation dans le cadre du régime de responsabilité civile. Une action revendicative non protégée est celle qui intervient en dehors d'une période de négociation.
12. Les données pour l'année prenant fin en mars 2004 montrent qu'à peu près 9 % seulement des accords d'entreprise en vigueur certifiés au niveau fédéral portaient sur l'ensemble des conditions de rémunération et de travail; ils couvraient quelque 23 % des salariés relevant de ce régime pour l'exercice budgétaire 2003-2004.

13. Les « domaines autorisés » prévus dans la *loi de 1996 sur les relations du travail au niveau de l'entreprise* sont les suivants : classification des salariés et profil de carrière en fonction des compétences; horaire habituel de travail, durée des pauses, délai de notification et possibilités de modification de l'horaire de travail; taux de rémunération (notamment horaire et annuel), taux de rémunération pour les débutants, pour les stagiaires et pour les apprentis ainsi que pour les salariés relevant du système aidé; taux de rémunération du travail à la pièce et primes diverses; congés annuels et paiement des jours de congé supplémentaires; congé d'ancienneté; congé pour convenance personnelle ou pour s'occuper d'un proche, congé de maladie, congé à caractère familial, congé en cas de décès, congé culturel et autres types de congé; congé parental, y compris congé de maternité et congé pour adoption; jours fériés; indemnités; majorations en cas d'heures supplémentaires, de travail occasionnel ou de travail posté; taux de majoration; indemnité de licenciement et délai de préavis; mise au chômage technique; procédure de règlement des différends; participation à un jury; type d'emploi – emploi à plein-temps, emploi occasionnel, emploi régulier à temps partiel et travail posté; retraite; conditions de rémunération et d'emploi des travailleurs à domicile; dispositions connexes aux domaines autorisés et nécessaires pour la mise en œuvre effective de la sentence.
14. Leigh conclut à une élasticité statistiquement significative de la demande de travail de -0.3 , par rapport au salaire minimum légal applicable en Australie occidentale, l'impact sur l'emploi étant le plus marqué pour les jeunes salariés. Cela confirme l'existence – à laquelle on pouvait s'attendre sur le plan théorique – d'une pente descendante de la courbe de demande de travail, même si l'effet d'une hausse du salaire minimum sur l'emploi est assez faible. Voir également Watson (2004), qui critique la méthodologie utilisée, et la réponse de Leigh (2004).
15. Harding et Harding font état d'un chiffre de -0.2 pour l'élasticité à court terme de la demande de travailleurs percevant le salaire minimum fixé par la sentence par rapport à ce salaire minimum. Pour l'essentiel, la réaction négative de l'emploi à une hausse de salaire « de sécurité » correspond à des emplois rémunérés au salaire minimum fixé par la sentence qui sont perdus ou qui ne sont pas créés.
16. Dans son « examen du filet de sécurité » du 5 mai 2004, l'AIRC a pris note des recherches de Leigh et de Harding/Harding, mais a décidé de ne pas en tenir compte dans sa décision en raison des doutes formulés par certains commentateurs sur les méthodologies appliquées dans ces études.
17. Le système fédéral a été toujours le seul à s'appliquer dans le Territoire du nord et dans le Territoire de la capitale; depuis le début de 1997, le système de l'État de Victoria a été intégré au système fédéral, le gouvernement de l'État de Victoria ayant transféré aux autorités fédérales la majeure partie de ses prérogatives en matière de relations du travail.
18. On trouvera dans Commission de la productivité (2003) des exemples des frais administratifs et du coût que représente, pour les entreprises exerçant leurs activités dans plusieurs États, l'absence d'uniformité dans un autre secteur, celui de l'indemnisation des accidents du travail et des maladies professionnelles.
19. Par exemple, depuis le début de 2003, les membres de l'AIRC peuvent être nommés à une commission des relations du travail au niveau d'un État, et *vice versa*; on attend de cette mesure une meilleure compréhension mutuelle entre les différentes autorités compétentes et une plus grande cohérence dans l'approche des problèmes et dans les solutions retenues.

20. S'il n'avait pas été rejeté, le projet de loi de 2002 modifiant les relations du travail dans l'entreprise (cessation de l'emploi) aurait élargi le champ d'application du droit fédéral concernant les licenciements abusifs en couvrant 85 % de la population active au lieu de 50 %; seuls seraient restés exclus les fonctionnaires des États et les salariés de certaines entreprises non constituées en société.
21. Workplace Relations Amendment (Secret Ballots for Protected Action) Bill 2002 (n° 2).
22. Workplace Relations Amendment (Improved Remedies for Unprotected Action) Act 2004.
23. Voir à ce sujet OCDE (2004), *Perspectives de l'emploi*, chapitre 2.
24. Dans la plupart des sentences, l'indemnité minimum de licenciement est égale à 8 semaines de rémunération en cas de licenciement avec quatre ans d'ancienneté (l'indemnité est inférieure pour une plus faible ancienneté). Certaines sentences et un grand nombre d'accords prévoient de plus fortes indemnités.
25. Durant l'exercice budgétaire 2002-2003, les juridictions fédérales ont été saisies de 7 121 actions liées à un licenciement, ce qui représente environ 1 % des licenciements. Le nombre de ces actions était de 7 461 en 2001-2002 et de 8 109 en 2000-2001. Devant les juridictions des États, 8 435 actions ont été intentées pour licenciement abusif en 2002-2003, contre 9 148 en 2001-2002 et 9 102 en 2000-2001. Ces statistiques ne prennent pas en compte les nombreux règlements amiables.
26. Voir à ce sujet *l'Étude économique de l'Australie* de l'OCDE de 2003, chapitre III. Barrett (2003) fait part de ses doutes quant à la nécessité d'un traitement spécial en faveur des petites entreprises dans le domaine du licenciement abusif.
27. L'étude de Harding (2002) réalisée à partir d'enquêtes conclut que le régime actuel du licenciement abusif a un effet négatif sur l'emploi, qui se traduit en particulier par un chômage plus élevé des travailleurs peu qualifiés et faiblement rémunérés, catégorie dans laquelle les jeunes sont surreprésentés. Il en résulte que cet effet négatif sur l'emploi est susceptible de perdurer tout au long de la vie.
28. En conséquence de cette décision récente de l'AIIRC, les petites entreprises doivent verser une indemnité de licenciement de 8 semaines de salaire au maximum en cas de licenciement d'un travailleur ayant une ancienneté ininterrompue de quatre ans.
29. Une stratégie courante de négociation type consiste à fixer les mêmes dates d'expiration pour les conventions collectives. Ainsi, les salariés de différentes entreprises et leurs organisations peuvent-ils coordonner des actions revendicatives protégées en vue d'obtenir des résultats communs lors du cycle suivant de négociation.
30. Parmi les avantages économiques et sociaux de la législation de protection de l'emploi, qui peuvent être importants, on citera la diminution des coûts des contrats par la fixation de règles et normes générales, l'incitation à investir davantage dans le capital humain spécifique à l'entreprise et une notification plus précoce en cas de perte d'emploi, qui permet de rechercher un emploi avant d'être licencié. Voir à ce sujet l'*Étude* de l'OCDE *sur l'emploi* (1994), partie II, chapitre III.
31. L'Australie a été l'un des premiers pays membres de l'OCDE à faire jouer la concurrence dans les services d'emploi.
32. L'*aide intensive* consiste à fournir une aide individualisée aux demandeurs d'emploi les plus désavantagés, qui conservent leurs droits à une aide au revenu.
33. Voir les évaluations de OCDE (2001a), du Department of Employment, Workplace Relations and Small Business (2000, 2001), du Department of Employment and Workplace Relations (2002), de la Commission de la productivité (2002), ainsi que les

ouvrages cités dans ces études. L'un des problèmes spécifiques à ce type d'évaluation est celui de l'« effet d'aubaine », c'est-à-dire la proportion des placements qu'on aurait observés même sans aide.

34. Department of Employment et Workplace Relations (2003).
35. L'impact de l'aiguillage prend en compte à la fois les effets de « mise en conformité » qui se produisent lorsque le demandeur d'emploi évite la participation à un programme en trouvant un emploi ou en déclarant un revenu qu'il ne déclarait pas auparavant et l'impact résultant de la participation effective à un programme.
36. L'impact de la participation prend en compte à la fois l'amélioration des perspectives d'emploi du fait de la participation à un programme et les effets de « fixation » (le participant réduit son activité de recherche d'emploi lorsqu'il participe à un programme).
37. Pour *Work for the Dole*, programme qui n'avait pas auparavant d'équivalent, le coût par emploi s'établissait à 6 700 A\$.
38. Voir l'*Étude économique de l'Australie* de 2003, encadré 3.
39. Eardley (2002).
40. Retenant l'hypothèse de comportements futurs pratiquement inchangés pour ce qui est des taux d'activité, le rapport « intergénérationnel » du gouvernement fédéral note qu'au vu de l'évolution récente des taux d'activité (compte tenu des prévisions démographiques) le taux global d'activité devrait tomber de 64 % environ en 2003-2004 à un peu plus de 55 % en 2041-2042 (Australian Government, 2002a).
41. Voir Australian Government (2002b and 2004a).
42. Pour pouvoir percevoir la pension d'invalidité, il faut être d'âge actif, c'est-à-dire avoir plus de 16 ans et ne pas avoir atteint l'âge de la retraite (actuellement 62 ans pour les femmes et 65 pour les hommes). La pension n'est accordée qu'en cas de maladie ou handicap (20 points ou plus dans les tables d'invalidité) empêchant l'intéressé d'exercer une activité d'au moins 30 heures par semaine ou d'être à nouveau formé pour une telle activité, et ce pendant au moins deux ans. La condition d'incapacité durable de travailler n'est pas appliquée aux non-voyants (Department of Family and Community Services, 2003).
43. Selon les estimations de l'OCDE, seulement ½ pour cent environ des titulaires d'une pension d'invalidité sortent de ce régime chaque année pour amélioration de leur état ou reprise d'un emploi. Ce chiffre compte parmi les plus faibles dans les pays pour lesquels des données sont disponibles (OCDE, 2003a).
44. Le nombre d'hommes âgés de 50 à 59 ans titulaires d'une pension d'invalidité a augmenté de plus de 60 % entre 1990 et 2000, alors que cette catégorie de la population n'a progressé que de 40 % (Australian Government, 2003c).
45. Ces données sont publiées par le ministère australien de la Famille et des services sociaux.
46. La réforme de l'invalidité de 1991 a remplacé l'ancienne pension d'invalidité et l'allocation pour emploi protégé par l'actuelle pension d'invalidité (DSP) et a eu pour effet d'augmenter de 10 100 le nombre des bénéficiaires. Ce nouveau régime a également élargi les critères d'admissibilité, les travailleurs à temps partiel pouvant bénéficier de la pension en travaillant jusqu'à 30 heures par semaine; de même, la nouvelle pension a-t-elle été ouverte en cas de troubles psychiatriques, de toxicomanie et d'alcoolisme. Le nombre des bénéficiaires de la pension a également augmenté à la fin des années 1990 lorsque l'âge de la retraite a été relevé pour les femmes de 60 à 62 ans (Australian Bureau of Statistics 2002; Saunders 2004).

47. Argyrous et Neale (2003) ont utilisé des données transversales pour examiner les liens entre la disponibilité d'un emploi et les taux de bénéficiaires de la DSP des diverses tranches d'âge. Saunders (2004) note néanmoins que l'analyse empirique ne tient pas compte de l'impact de la situation socio-économique de la région concernée. Procédant à une analyse entrées/sorties, Cai et Gregory (2003) concluent également que la dégradation du marché du travail a été le facteur le plus important de l'augmentation du nombre des titulaires de la DSP entre 1971 et 1999, l'impact du vieillissement étant négligeable.
48. Saunders (2004) considère que l'attrait financier de la pension d'invalidité par rapport à l'allocation chômage et l'absence de condition d'obligation mutuelle incitent les chômeurs à demander le bénéfice du régime d'invalidité. C'est pourquoi, pour cet auteur, une forte proportion de l'augmentation des effectifs du régime d'invalidité correspond à un « chômage dissimulé ».
49. Avec le dispositif actuel, seulement un sur trois des bénéficiaires d'âge actif et un sur dix des parents de familles sans emploi perçoivent une aide au revenu qui est subordonnée à des critères d'activité (Australian Government 2004a). Seulement un sur six des bénéficiaires d'âge actif est soumis à une obligation de recherche active d'emploi.
50. Selon OCDE (1998), les ménages sans emploi qui ont des enfants (familles monoparentales et couples) représentaient environ 30 % des ménages sans emploi en 1996, contre 16 % en moyenne dans les pays de l'OCDE pour lesquels des données sont disponibles.
51. Entre 1982 et 1997-1998, la proportion des ménages sans emploi (familles monoparentales et couples) ayant des enfants a augmenté de 4.8 points pour atteindre 14.6 %. Cette hausse aurait été bien plus faible (2.1 points) si la proportion des familles monoparentales était restée la même qu'en 1982 (Bradbury, 2003).
52. Voir à ce sujet OCDE (2003c).
53. Le programme AWT a été annoncé lors du budget de mai 2001, mais il n'a été adopté par le Sénat qu'en 2003. Il a prévu de nouveaux financements de l'ordre de 1.7 milliard de A\$ sur quatre ans. Voir à ce sujet Australian Government (2001) et OCDE (2003d).
54. Le troisième contrat pour les services d'emploi a mis en place un dispositif d'aide très individualisée en faveur des chômeurs de longue durée et une garantie de service pour tous les demandeurs d'emploi (Australian Government, 2002c).
55. Une autre mesure importante a été de ramener le taux maximum de retrait des prestations de 100 % à 70 %, dans le cadre des réformes du programme « Working Nation », qui a créé en 1995 l'allocation de « nouveau départ ». Les données d'observation montrent que ces critères de revenu moins rigoureux ont eu un effet positif sur l'activité (Warburton et autres 1999).
56. Les bénéficiaires de ce crédit pour activité peuvent accumuler un crédit (à concurrence de 1 000 A\$) durant les quinze semaines où ils n'ont perçu qu'un faible revenu, voire aucun. Lorsque l'allocataire social commence à travailler, le crédit pour activité augmente le montant qu'il peut percevoir avant réduction de l'aide au revenu.
57. L'application de cette mesure a été différée de septembre 2002 à avril 2003 pour que la population comprenne bien le dispositif et l'exploite pleinement. En ce qui concerne le crédit pour activité, voir Australian Government (2001) et OCDE (2001b, 2003d).
58. Le taux de retrait des prestations fiscales familiales étant ramené de 30 à 20 %, les taux marginaux effectifs d'imposition des ménages seront réduits à 50 % en 2004 pour le revenu moyen, contre 60 % en 2000 et 84 % en 1999, l'année qui a précédé la mise en place de l'ANTS (Australian Government, 2004c).

59. Ce document faisait état également des mesures suivantes : suppression du critère d'activité pour les cotisations de retraite complémentaire avant 65 ans (à partir de juillet 2004); simplification du critère d'activité pour les personnes de 65 à 74 ans; suppression de l'obligation de certificat actuariel pour les pensions en rente dans la limite du capital (à partir du 1^{er} juillet 2004); simplification de la base de calcul des cotisations patronales de retraite (à partir du 1^{er} juillet 2010) (Australian Government, 2004d).
60. Avec ce type de pension, l'intéressé ne peut plus percevoir sa retraite en capital. On veut faire en sorte que la retraite complémentaire ne puisse pas être perçue de façon anticipée (en commençant un paiement en rente et en le convertissant le lendemain en capital). Le gouvernement est sur le point de publier un document pour examen concernant les règles applicables aux pensions en rente non convertible.
61. Voir Australian Government (2002b and 2004a).
62. Le rapport final devrait être achevé en juin 2006. L'efficacité du programme sera évaluée sous l'angle de l'activité des bénéficiaires d'aides au revenu d'âge actif, en particulier pour les populations aborigènes, les demandeurs d'emploi d'âge intermédiaire, les parents ayant des enfants et les handicapés.
63. Les moyennes pour la zone de l'OCDE sont respectivement de 4.4 et 4.9 points.
64. Les résultats de l'étude PISA font apparaître une variation globale assez marquée pour la compréhension de l'écrit (112 % de la moyenne OCDE pour la variation entre les élèves), les différences d'un établissement scolaire à l'autre représentant une faible proportion de cette variation (21 % de la moyenne OCDE pour les variations entre élèves) (OCDE, 2001c).
65. L'école est obligatoire en Australie entre 6 et 15 ans (16 ans en Tasmanie). L'enseignement institutionnalisé comprend six ou sept ans d'enseignement primaire, suivis de cinq à six ans d'enseignement secondaire, selon l'État (OCDE, 2001c).
66. Voir à ce sujet McMillan et Marks (2003).
67. Les estimations du ministère de l'Éducation, de la science et de la formation montrent que la probabilité, pour un jeune, de suivre durant sa vie un enseignement et une formation post-scolaires est de l'ordre de 90 %.
68. Voir le graphique 36 dans OCDE (2003d).
69. Business Council of Australia (2003a, b).
70. En ce qui concerne l'enseignement et la formation professionnels à l'école, 95 % des établissements scolaires assuraient ces programmes en 2002, avec 44 % de participation des élèves de fin de secondaire.
71. Voir, par exemple, Rothman (2001).
72. Les mesures les plus importantes – qui ont été prises à la suite du rapport intitulé « Repères pour le futur », rédigé par le Groupe d'étude du Premier ministre chargé du plan d'action en faveur de passerelles pour les jeunes – comprennent un service en ligne d'orientation et d'information professionnelles, les expériences pilotes « carrière et transition » et l'expérience pilote de Modèle d'enseignement en partenariat, qui teste des formules souples d'enseignement. Ces expériences pilotes devraient s'achever à la fin de 2005. De plus, le gouvernement a mis en place un cadre national – le Modèle australien de formation continue – pour favoriser la formation tout au long de la vie active.

73. Le gouvernement a annoncé en août 2004 la nomination des 18 membres du Conseil intérimaire d'un nouvel organisme, l'Institut national pour un enseignement de qualité et une école en pointe (NIQTSL).
74. En février 2004, le gouvernement australien a diffusé un document pour consultation exposant le programme national pour l'enseignement scolaire et intitulé « Faire avancer l'école : le Cadre national d'enseignement pour l'école ».
75. Voir OCDE (2003d).
76. Voir Sweet (2001).
77. Selon la partie A du graphique 4.13, 20 % environ de la population adulte (16 à 64 ans) n'ont pas les aptitudes nécessaires pour la compréhension d'un texte schématique, c'est-à-dire la capacité de repérer et d'utiliser l'information présentée sous diverses formes. Cela veut dire, par exemple, qu'ils peuvent être dans l'incapacité de déterminer la quantité correcte de médicaments à prendre à partir des informations qui figurent sur l'emballage. Les proportions sont similaires pour la compréhension de textes suivis (compréhension et utilisation de l'information que le texte contient) et pour la compréhension de textes au contenu quantitatif (opérations arithmétiques) (OCDE : Enquête internationale sur la littératie des adultes, 2000).
78. Ce programme dispense des qualifications de base en informatique – reconnues au niveau national – aux titulaires de bas revenus de 45 ans et plus afin d'accroître leur compétitivité sur le marché du travail (Australian Government, 2003a).
79. Le document de base est essentiellement axé sur les aspects suivants : comprendre les besoins des apprenants adultes; établir de solides relations entre les prestataires de services, les employeurs, les pouvoirs publics et l'ensemble de la collectivité; aider aux transitions à l'âge intermédiaire; appuyer la formation sur le lieu de travail; faciliter l'accès aux opportunités (Australian Government, 2003a).
80. Pour les résultats de cette consultation (qui s'est achevée en octobre 2002) et un commentaire des principales réformes, voir Australian Government (2003b).
81. Les mesures annoncées ont été adoptées avec certaines modifications par le Sénat à la fin de 2003.
82. Le dispositif HECS prévoit un prêt étudiant qui est indexé pour maintenir sa valeur en termes réels; ce prêt est sans intérêt et son remboursement est fonction du revenu ultérieur.
83. Le taux de rendement interne pour l'individu rapporte les revenus acquis dans le temps au coût de l'investissement initial dans l'éducation. Il est exprimé en pourcentage, comme le serait un placement d'épargne. L'estimation prend en compte le coût des études, y compris le manque à gagner, comme investissement, le rendement correspondant au supplément de revenu après impôt par rapport au revenu des individus qui n'ont pas poursuivi d'études supérieures. On constate que le rendement annuel pour les étudiants qui réussissent leur cursus évolue entre 6.5 % en Italie et 17.3 % au Royaume-Uni. L'Australie ne faisait pas partie de l'échantillon (OCDE, 2002).
84. Les recherches récentes de Beer et Chapman (2004) concernant l'impact d'une hausse des frais de scolarité HECS de 25 % (accompagnée d'un nouveau seuil de remboursement) pour les étudiants dont le revenu est faible, moyen ou élevé révèlent une diminution des charges effectives (par rapport au système actuel) pour les diplômés à faible revenu (en particulier les femmes), alors que ces charges s'alourdissent pour les diplômés à revenu moyen ou élevé.
85. Voir Chapman (2004).

Bibliographie (du chapitre et des annexes)

- Argyrous, G. et M. Neale (2003), « The “Disabled” Labour Market », *Journal of Australian Political Economy*, vol. 51, juin.
- Australian Bureau of Statistics (2002), *Australian Social Trends 2002, Income and Expenditure – Income Support: Trends in Disability Support*, Canberra.
- Australian Government (2001), *Budget Strategy and Outlook 2001-02, Budget Paper No. 1*, mai, Commonwealth of Australia, Canberra.
- Australian Government (2002a), *Intergenerational Report 2002-03, Budget Paper No. 5*, mai, Commonwealth of Australia, Canberra.
- Australian Government (2002b), *Building a Simpler System to Help Jobless Families and Individuals*, Commonwealth of Australia, Canberra.
- Australian Government (2002c), *Budget Strategy and Outlook 2002-03, Budget Paper No. 1*, mai, Commonwealth of Australia, Canberra.
- Australian Government (2003a), *You Can Too: Adult Learning in Australia – a Consultation Paper*, Canberra.
- Australian Government (2003b), *Our Universities: Backing Australia's Future*, Canberra.
- Australian Government (2003c), *Budget Strategy and Outlook 2003-04, Budget Paper No. 1*, mai, Commonwealth of Australia, Canberra.
- Australian Government (2004a), *Australia's Demographic Challenges*, Commonwealth of Australia, Canberra, février.
- Australian Government (2004b), *Budget Strategy and Outlook 2004-05, Budget Paper No. 1*, mai, Commonwealth of Australia, Canberra.
- Australian Government (2004c), *More Help for Families*, Commonwealth of Australia, Canberra, mai.
- Australian Government (2004d), *A More Flexible and Adaptable Retirement Income System*, Commonwealth of Australia, Canberra, février.
- Barrett, R. (2003), « Small business and unfair dismissal », *Journal of Industrial Relations*, vol. 45.
- Beer, G. et B. Chapman (2004), « The Impact on Students of Changes to the HECS System », *National Centre for Social and Economic Modelling*, Université de Canberra, avril.
- Bradbury, B. (2003), « Child Poverty: An Overview », *Policy Research Paper No. 20*, Commonwealth Department of Family and Community Services, Commonwealth of Australia.
- Burniaux, J.M., Duval, R. et F. Jaumotte (2004), « Coping with Ageing: A Dynamic Approach to Quantify the Impact of alternative Options on Future Labour Supply in OECD Countries », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 371, Paris.

- Business Council of Australia (2003a), « The Economy-Wide Benefits of Increasing the Proportion of Students Achieving Year 12 Equivalent Education: Modelling Results », A Report prepared for the Business Council of Australia by the Allen Consulting Group, janvier.
- Business Council of Australia (2003b), « The Cost of Dropping Out: The Economic impact of Early School Leavers », janvier.
- Cai, L. et G. Gregory (2003), « Inflows, Outflows and the Growth of the Disability Support Pension (DSP) Programme », *Australian Social Policy* 2002-03.
- Chapman, B. (2004), « A Critical Appraisal of the New Higher Education Charges for Students, » Academy of the Social Sciences 2004, *Dialogue*, vol. 23, 1/2004.
- Commission de la Productivité (2002), Independent Review of the Job Network, Report n° 21, AusInfo, Canberra.
- Commission de la Productivité (2003), National Workers' Compensation and Occupational Health and Safety Frameworks, Interim Report, Canberra.
- Dawkins, P. (2001), « The Case for Welfare Reform as Proposed by the McClure Report », *The Australian Economic Review*, vol. 34, n° 1, pp.86-99.
- Dawkins, P. et P. Kelly (2003), *Hard Heads, Soft Hearts: A New Reform Agenda for Australia*, Melbourne.
- Department of Employment, Workplace Relations and Small Business (2000), *Job Network Evaluation Stage One: Implementation and Market Development*, EPPB Report 1/2000, DEWRSB, Canberra.
- Department of Employment, Workplace Relations and Small Business (2001), *Job Network Evaluation Stage Two: Progress Report*, PPB Report 2/2001, DEWRSB, Canberra.
- Department of Employment and Workplace Relations (2002), *Job Network Evaluation, Stage three: Effectiveness Report*, EPPB Report 1/2002, DEWR, Canberra.
- Department of Employment and Workplace Relations (2003), *Intensive Assistance and Job search Training – a net impact study*, EPPB Report 2/2003, Canberra.
- Department of Employment and Workplace Relations (2004), *The Sustainability of Outcomes – Job Search Training, Intensive Assistance and Work for the Dole*, EPPB Report 1/2004, Canberra.
- Department of Family and Community Services (FaCS) (2000), « Government Response », www.facs.gov.au – Welfare Reform, Government Response to Final Report.
- Department of Family and Community Services (FaCS) (2003), *Characteristics of Disability Support Pension Customers*, Commonwealth of Australia, juin.
- Eardley, T. (2002), « Assessing the 'radical experiment': the Job Network after four years », *Online opinion*, 2 December, www.onlineopinion.com.au/view.asp?article=520#bio.
- Harding, D. (2002), *The Effect of Unfair Dismissal Laws on Small and Medium Sized Businesses*, Melbourne Institute of Applied Economic and Social Research, University of Melbourne, octobre.
- Harding, D. et G. Harding (2004), *Minimum wages in Australia: an analysis of the impact on small and medium sized businesses*, A Report to the Department of Employment and Workplace Relations, mars.
- Fonds Monétaire International (2001), « Australia: Selected Issues and Statistical Appendix », *IMF Country Report No. 01/55*, FMI, Washington, avril.
- Kinnear P., Grant, G., et K. Oliver (2003), « Welfare Reform in Australia: An Evidence-Based Approach », *Paper Presented to the National Social Policy Conference*, Université de Nouvelle-Galles-du-Sud, 9-11 juillet 2003.

- Leigh, A. (2003), « Employment Effects of Minimum Wages: Evidence from a Quasi-Experiment », *Australian Economic Review*, vol. 36.
- Leigh, A. (2004a), « Employment Effects of Minimum Wages: Evidence from a Quasi-Experiment – Erratum », *Australian Economic Review*, vol. 37.
- Leigh, A. (2004b), « Minimum Wages and Employment: Reply », *Australian Economic Review*, vol. 37.
- McMillan J., et G. Marks (2003), « School Leavers in Australia: Profiles and Pathways », *Australian Council for Education Research, Paper No. 31*, mai.
- Monger, J. (2004), « International comparisons of labour disputes in 2002 », *Labour Market Trends*, Bureau National des Statistiques (ONS), avril 2004.
- O'Connell, P.J. (1999), « Adults in Training: An International Comparison of Continuing Education and Training », Centre pour la recherche et l'innovation dans l'enseignement (CERI) de l'OCDE, CERI/WD(99)1.
- OCDE (1994), *Étude de l'OCDE sur l'emploi : Faits, analyse, stratégies*, Paris.
- OCDE (1998), *Perspectives de l'emploi*, Paris.
- OCDE (1999), *La mise en œuvre de la stratégie de l'OCDE pour l'emploi : les progrès accomplis et les leçons à tirer*, Paris.
- OCDE (2001a), *Innovations in Labour Market Policies: The Australian Way*, Paris.
- OCDE (2001b), *Étude économique de l'Australie*, Paris.
- OCDE (2001c), *Connaissances et compétences : des atouts pour la vie : premiers résultats de PISA 2000*, Paris.
- OCDE (2002), *Regards sur l'éducation*, Paris.
- OCDE (2003a), *Transformer le handicap en capacité : Promouvoir le travail et la sécurité des revenus des personnes handicapées*, Paris.
- OCDE (2003b), *Les sources de la croissance économique dans les pays de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2003c), *Perspectives de l'emploi*, Paris.
- OCDE (2003d), *Étude économique de l'Australie*, Paris.
- OCDE (2004), *Perspectives de l'emploi*, Paris.
- Reference Group on Welfare Reform (RGWR) (2000a), *Participation Support for a more Equitable Society: Final Report on Welfare Reform* (P. McClure, Chair), Département de la famille et des services sociaux, Canberra.
- Reference Group on Welfare Reform (RGWR) (2000b), *Participation Support for a more Equitable Society: Interim Report on Welfare Reform* (P. McClure, Chair), Département de la famille et des services sociaux, Canberra.
- Rothman, S. (2001), « The Year 9 Class of 1998 in 2000: School and non-school experiences », *Longitudinal Surveys of Australian Youth (LSAY) Cohort Report*, novembre.
- Russo, J. et D. Hedley (2004), « A review of compositional developments in the Australian labour market », *Treasury Economic Roundup*, automne.
- Saunders, P. (2003), « Tax, Welfare and Jobs: A First Step to Reform », Paper presented at the *Second Economic and Social Outlook Conference: Purchasing Opportunity and Prosperity*, Melbourne 13th novembre 2003.
- Saunders, P. (2004), « Why We Must Reform the Disability Support System », *Issue Analysis n° 47*, The Centre for Independent Studies, avril.

- Sweet, R. (2001), « Meandering, diversions and steadfast: Australian Youth, Pathways in a Comparative Perspective », Australian Council for Educational Research (ACER) Conference, Understanding Youth Pathways: What does the research tell us? Melbourne, 15-16 octobre 2001.
- Watson, L. (2003), « Lifelong Learning in Australia », Working Paper 03/13, Department of Education, Science and Training, Commonwealth of Australia.
- Watson, I. (2004), « Minimum Wages and Employment: Comment », *Australian Economic Review*, vol. 37.
- Warburton, M. Vuong, L, et Evert, H. (1999) « An Evaluation of the Working Income Test Changes for Unemployed People », Department of Family and Community Services, Canberra.
- Whiteford, P. et G. Angenent (2001), « The Australian System of Social Protection – an Overview », Département de la famille et des services sociaux, Commonwealth of Australia, Document hors-série n° 6 (seconde édition), juin.

*Annexe 4.A1***Les recommandations du rapport McClure**

En 1999, le gouvernement australien a engagé un vaste réexamen du système de protection sociale dans le but d'éviter et de réduire la dépendance à l'égard des prestations. Il a nommé à cet effet un groupe de travail, présidé par Patrick McClure, pour le conseiller sur les solutions de réforme des aides au revenu et des services se rattachant à ces aides (notamment pour l'emploi, l'enseignement et la formation). Le mandat du groupe mettait l'accent en particulier sur les mécanismes d'incitation des prestations sociales perçues par la population d'âge actif, une plus large application du principe d'obligation mutuelle et la prise en compte des meilleures pratiques internationales.

Le rapport McClure* a constaté que le système en vigueur d'aide au revenu n'était pas conçu pour faire face aux évolutions socio-économiques et démographiques récentes, ses principales déficiences à cet égard étant les suivantes : *i*) la fragmentation des services fournis, par ailleurs insuffisamment axés sur les objectifs d'activité; *ii*) une gamme trop complexe et trop rigide d'aides au revenu; *iii*) des incitations inadéquates pour certaines formes de participation à la population active et un avantage financier insuffisant pour certaines formes de travail; *iv*) une mauvaise prise en compte des nombreuses formes de contribution de l'individu, notamment à travers la participation à la vie sociale. Le rapport conclut également que les coûts de l'activité, en particulier pour la garde des enfants et pour les transports, font obstacle à la participation sociale et économique.

Le rapport a recommandé la mise en place d'un « Système d'aide à la participation », reposant sur cinq principes synergiques : *i*) une prestation individualisée des services, avec portail central et procédure d'évaluation; *ii*) une structure plus simple des aides; *iii*) une amélioration des incitations et des aides financières pour encourager et appuyer l'activité; *iv*) une plus large application de la notion d'obligation mutuelle; *v*) un partenariat social pour établir la base sociale qui permettra d'accroître l'activité. Tout en recommandant ce dispositif à moyen et long terme, le rapport a préconisé quelques mesures initiales, complétées par des recommandations précises pour les études et les évaluations, de manière que l'application des mesures repose sur des informations fiables et des analyses solides.

Le gouvernement a accueilli favorablement le rapport McClure, en soulignant que la réforme de la protection sociale était envisagée comme une « réforme structurelle » – et non comme un exercice de réduction des coûts – visant à mettre en place un système de protection sociale géré plus activement, qui soit de nature à favoriser la participation sociale et économique (Department of Family and Community Services, 2000). Un tel investissement est à même d'accélérer la croissance tout en dégageant à plus long terme des économies sur les dépenses de protection sociale.

* Le rapport final a été publié en juillet 2000 après le rapport d'étape de mars (RGWR, 2000a, b).

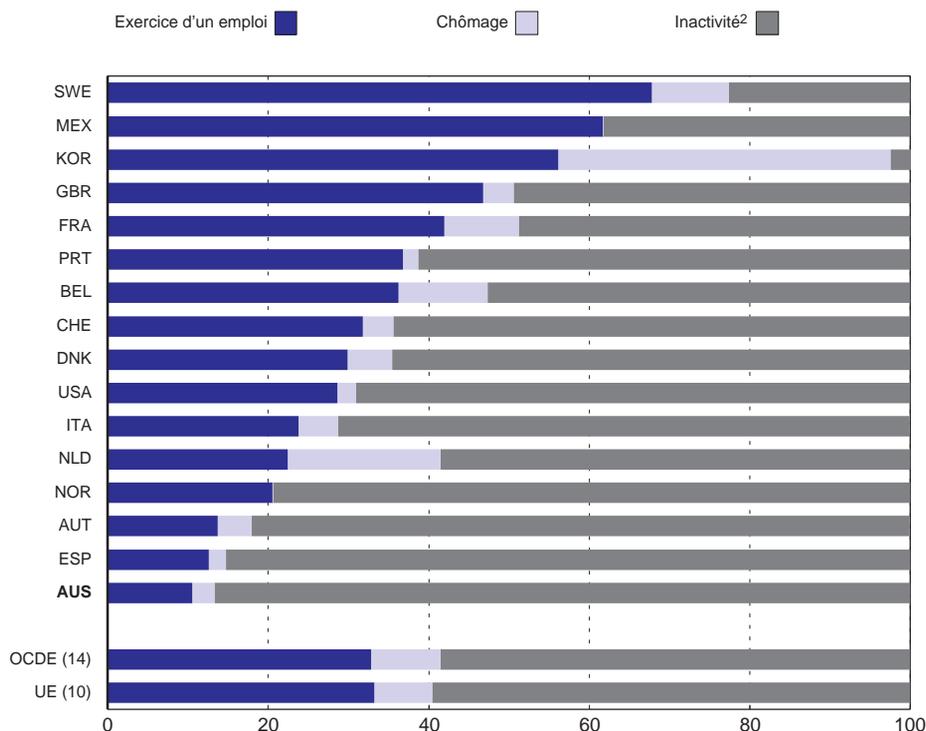
*Annexe 4.A2***Les réformes de la protection sociale : principales étapes**

Le gouvernement australien a d'ores et déjà mis en place une série de mesures destinées à accroître l'activité des bénéficiaires d'aides au revenu, conformément aux recommandations du rapport McClure de 1999 concernant la réforme de la protection sociale (voir l'annexe 4.A1). Le programme *Australians Working Together* (AWT), annoncé lors du budget 2001-2002, a marqué la première étape d'un système d'aide au revenu plus réactif et plus personnalisé. L'AWT a élargi et amélioré l'aide à l'emploi. Il a aussi amélioré les incitations financières grâce à une prime à l'emploi et à des primes à la formation pour les demandeurs d'emploi exerçant des activités d'intérêt général. L'objectif a été également d'accroître l'activité en appliquant le principe d'obligation mutuelle aux personnes de 34 à 49 ans percevant une allocation chômage¹. De plus, l'AWT oblige les bénéficiaires d'une allocation d'éducation des enfants dont l'enfant le plus jeune a entre 6 et 12 ans à participer à un entretien annuel avec un conseiller personnel. Les bénéficiaires de cette même allocation dont l'enfant le plus jeune a entre 13 et 15 ans doivent par ailleurs exercer une activité tous les six mois (en moyenne, environ six heures par semaine). Cette obligation est moins stricte que dans d'autres pays de l'OCDE². Elle marque néanmoins une évolution sensible vers une politique de protection sociale davantage axée sur l'activité.

L'étape suivante de la réforme de la protection sociale, détaillée dans le budget 2002-2003, a surtout consisté à rendre plus efficace l'aide aux demandeurs d'emploi, via le Troisième contrat pour les services d'emploi, le but étant également de développer et d'améliorer les possibilités de travail des titulaires d'une pension d'invalidité (Australian Government, 2002c). À en juger par les estimations de l'OCDE, l'Australie a l'un des plus faibles taux d'emploi des titulaires d'une pension d'invalidité, puisqu'un bénéficiaire seulement sur neuf exerce un emploi (graphique 4.A2.1). Pour réduire le nombre d'entrées dans le régime d'invalidité, le budget de mai 2002 a durci les règles d'ouverture des droits et un projet de loi révisé prévoyait que les personnes aptes à travailler 15 heures ou plus par semaine au niveau des rémunérations fixées dans les sentences seraient considérées comme aptes à exercer un emploi à temps partiel et bénéficieraient de l'aide nécessaire pour obtenir un tel emploi³. Ces deux initiatives ont suscité une vive opposition politique. Malgré tout, une nouvelle procédure d'évaluation a été mise en place en septembre 2002 dans le cadre du programme AWT; il s'agissait surtout de confier le soin à un expert d'évaluer la capacité de travail des personnes malades, handicapées ou invalides et de déterminer suffisamment tôt les interventions et les mesures de nature à les aider à améliorer leurs possibilités d'activité. À la suite de cette nouvelle procédure d'évaluation, le nombre des bénéficiaires d'une pension d'invalidité n'a plus progressé que de 2.2 % en 2002-2003, contre 5.4 % l'exercice précédent⁴. Pour enrayer les entrées en invalidité, les directives concernant la politique en matière d'invalidité ont été modifiées (avec effet en septembre 2002) de manière que Centrelink puisse mieux évaluer si une personne est à même d'exercer un emploi après un recyclage traditionnel; de plus, le budget 2003-2004 a prévu un nouveau régime de révision du taux d'invalidité⁵.

Graphique 4.A2.1. **Situation des titulaires d'une pension d'invalidité au regard de l'emploi : comparaison internationale¹**

Pourcentage, fin des années 90



1. Classement par ordre décroissant de la proportion de titulaires exerçant un emploi.

2. Pour le Mexique et la Norvège, inactivité signifie absence d'exercice d'un emploi.

Source : OCDE (2003), *Transformer le handicap en capacité*.

Les mesures annoncées dans le budget de mai 2003 ont complété les initiatives prises précédemment pour développer et améliorer les possibilités d'emploi des titulaires d'une pension d'invalidité. Le régime de financement des prestataires de services d'invalidité a été modifié; il s'agit désormais d'un financement à l'activité au lieu d'une dotation globale (les paiements au prestataire sont adaptés en fonction des besoins de ses clients, des services qu'il fournit et des résultats qu'il obtient); des aides financières ont été accordées aux organisations offrant un emploi aux titulaires d'une pension d'invalidité; enfin, l'assistance aux parents d'enfants à besoins spéciaux a été développée – notamment en leur permettant de faire appel à un aidant – afin qu'ils puissent plus facilement exercer un emploi. Des mesures ont été prises également pour réduire les taux marginaux effectifs d'imposition (voir précédemment); le budget de mai 2004 a abaissé ces taux pour les familles à revenu moyen à 50 % en 2004, contre 60 % en 2000 et 84 % en 1999, année précédant la mise en place du nouveau système fiscal (ANTS).

Notes

1. Les demandeurs d'emploi de 50 ans et plus ne sont pas soumis à l'obligation mutuelle; ils sont soumis néanmoins à certaines obligations résultant de l'application d'un critère relativement souple d'activité dans le cadre de l'allocation « Nouveau départ », l'éventail pris en compte étant plus large que pour les demandeurs d'emploi de 18 à 49 ans, puisqu'il peut s'agir d'une activité d'intérêt collectif et d'une activité d'aidant. Depuis qu'est intervenue la deuxième phase du programme « Une chance pour l'âge mûr » (septembre 2003), les bénéficiaires d'une allocation « Nouveau départ » de 50 ans et plus sont tenus de participer à des entretiens et le critère d'activité qui leur est applicable a été assoupli.
2. Aux États-Unis, par exemple, l'âge de l'enfant qui permet au parent isolé d'échapper à toute obligation d'activité a été ramené en 1998 de 6 à 3 ans, et depuis 1996 cet âge est fixé par chaque État. Dans les pays nordiques, les parents isolés sont soumis à l'obligation de recherche active d'un emploi lorsque l'enfant atteint 3 ans. En Allemagne et aux Pays-Bas, les obligations imposées aux parents isolés ont été étendues aux parents ayant des enfants d'âge scolaire primaire (Saunders, 2003). Voir également OCDE (2003c) ainsi que Dawkins et Kelly (2003).
3. La proposition initiale était d'appliquer progressivement les réformes concernant la pension d'invalidité. En fait, le projet de loi révisé, tel qu'il a été adopté, a modifié à compter du 1^{er} juillet 2003 les conditions applicables à tous les nouveaux bénéficiaires, les nouvelles mesures ne s'appliquant pas aux personnes qui avaient demandé à bénéficier d'une pension d'invalidité ou qui la percevaient avant le 1^{er} juillet 2003.
4. Depuis la mise en place de cette mesure, le nombre des bénéficiaires de l'allocation « Nouveau départ » et de l'allocation « Jeunes » frappés d'incapacité a également diminué, d'environ 33 %.
5. Les nouveaux réexamens, dits de « mise à jour des services » peuvent porter à la fois sur le dossier médical et sur le revenu et le patrimoine. Ils sont donc mieux conçus dans le cas des personnes dont l'état médical ou la capacité de travail ont pu évoluer.

Annexe 4.A3

Principales caractéristiques du système d'aide au revenu en Australie*

Le système australien d'aide au revenu n'a pas un caractère contributif; il est financé par la fiscalité générale. Son objectif premier est de protéger contre la pauvreté, plutôt que de garantir un certain revenu comme c'est le cas dans la plupart des pays de l'OCDE. Les prestations ne constituent pas un revenu de remplacement, mais sont versées à un taux uniforme et pour une durée indéterminée, sous réserve de l'application d'un critère de revenu courant (comprenant les revenus non salariaux) et de patrimoine. Le montant maximum est variable suivant la catégorie de prestation, la situation familiale et l'âge, avec la plupart du temps un ajustement en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation. On n'applique qu'assez peu le principe d'obligation mutuelle pour les aides au revenu, sauf dans le cas des prestations dont bénéficient les chômeurs et les étudiants.

Il y a trois grandes catégories d'aides au revenu : les pensions (pension d'invalidité, prestation aux parents isolés et pension de vieillesse); les allocations, conçues au départ pour répondre à des besoins à court terme (maladie et chômage) et souvent également à des besoins à plus long terme (par exemple, chômeurs de plus de 60 ans; veufs ou veuves); la Prestation spéciale. Au total, le système australien de protection sociale comporte : *i*) des prestations non soumises à un critère d'activité, dont bénéficient diverses catégories ne faisant pas partie de la population active (et percevant généralement une pension ou, parfois, une allocation); *ii*) les allocations de chômage et les allocations étudiants, soumises à un critère d'activité; *iii*) une prestation qui joue le rôle d'un filet de sécurité (la Prestation spéciale) et qui est destinée aux personnes n'ayant pas droit à une autre aide au revenu.

Grâce à l'application d'un critère de ressources, on fait en sorte que l'aide bénéficie aux plus nécessiteux et que le système de protection sociale reste supportable pour les contribuables. Les critères de revenu sont appliqués sur la base d'une période de deux semaines et ils comportent généralement :

- *une franchise* – c'est-à-dire le montant du revenu privé qu'une personne peut percevoir à titre salarié ou autre sans diminution du taux de la prestation de sécurité sociale dont elle bénéficie;
- un ou plusieurs *seuils* – lorsque le seuil est atteint, la prestation de sécurité sociale est réduite à hauteur du revenu privé supérieur à la franchise;
- un *plafond de revenu* – la prestation n'est plus versée lorsque le revenu privé atteint ce montant.

Les pensions, en raison de leur longue durée, sont d'un niveau plus élevé du point de vue du paiement de base et beaucoup plus généreuses du point de vue du critère de revenu. Il en est de même pour le critère de patrimoine. En général, le critère de patrimoine s'applique progressivement pour les pensions, alors que dans le cas d'une allocation, la réduction n'est pas partielle, mais totale dès lors que le plafond est atteint.

* Cette annexe s'inspire beaucoup du rapport d'étape McClure (RGWR, 2000b). Pour un aperçu général, voir également Whiteford et Angenent (2001), FMI (2001) et OCDE (2001a).

*Annexe 4.A4***Mesures visant à remédier à un niveau insuffisant de qualification**

Le programme « Nouveaux apprentissages » vise à remédier à un niveau insuffisant de qualification. Pour inciter les employeurs en zone non urbaine à recruter un apprenti dans certains métiers où il y a pénurie de personnel qualifié, ce programme accorde une subvention de 1 000 A\$*. Il comporte également une subvention pour l'innovation en cas d'apprentissage dans une activité innovante d'un secteur nouveau ou traditionnel, et une subvention pour l'apprentissage féminin dans une activité non traditionnelle. De plus, le gouvernement a lancé en 2004 la Stratégie nationale contre la pénurie de qualifications, qui concerne les industries clés de l'ensemble du pays et plus particulièrement les métiers traditionnels. Cette nouvelle stratégie consiste également à expérimenter de nouvelles méthodes d'apprentissage dans les activités à forte pénurie de qualifications; il s'agit en particulier de mettre en place des apprentissages de plus brève durée et des passerelles spécialisées dans des secteurs comme le BTP. La nouvelle stratégie s'attaque également aux pénuries de qualifications dans certaines régions et elle incite et aide les entreprises à « adopter un établissement scolaire » pour que les jeunes soient mieux informés des possibilités locales d'emploi. L'expérimentation de nouvelles méthodes d'apprentissage est une mesure judicieuse, car elle permettra de mieux contrôler et évaluer l'efficacité du programme « Nouveaux apprentissages » du point de vue de l'adéquation de l'offre de qualifications aux besoins des entreprises.

* Les Nouveaux apprentissages couvrent certaines activités commerciales et artisanales traditionnelles, mais aussi d'autres activités dans des secteurs comme la maintenance informatique, l'agriculture, la prise en charge des personnes âgées et l'accueil de l'enfance.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16

IMPRIMÉ EN FRANCE

(10 2004 18 2 P) ISBN 92-64-00728-8 – n° 53828 2006

ISSN 0304-3363

Australie

Thème spécial : Concurrence et performance économique

Études économiques

Allemagne, septembre 2004
Australie, février 2005
Autriche, juillet 2005
Belgique, mai 2005
Canada, décembre 2004
Corée, juin 2004
Danemark, mars 2005
Espagne, avril 2005
États-Unis, décembre 2005
Finlande, décembre 2004
France, septembre 2005
Grèce, septembre 2005
Hongrie, juillet 2005
Irlande, juillet 2003
Islande, avril 2005
Italie, novembre 2005
Japon, mars 2005
Luxembourg, septembre 2003
Mexique, novembre 2005
Norvège, octobre 2005
Nouvelle-Zélande, septembre 2005
Pays-Bas, décembre 2005
Pologne, juin 2004
Portugal, novembre 2004
République slovaque, septembre 2005
République tchèque, janvier 2005
Royaume-Uni, novembre 2005
Suède, août 2005
Suisse, janvier 2006
Turquie, décembre 2004
Zone euro, septembre 2005

Économies des pays non membres

Brésil, février 2005
Bulgarie, avril 1999
Chili, novembre 2005
Chine, septembre 2005
Les États baltes, février 2000
Fédération de Russie, septembre 2004
Roumanie, octobre 2002
Slovénie, mai 1997
République fédérale de Yougoslavie,
janvier 2003

www.oecd.org

OCDE 

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2005
(18 NUMÉROS)

ISBN 92-64-00728-8
10 2004 18 2 P



Volume 2004/18 – Février 2005